

# esély

2018/3

Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat

## TARTALOM

### Tanulmányok

- 3 **Bíró Judit:** A deviancia szociológiája: a társadalomtudományos normák megsértése?
- 20 **Monika Riedel – Markus Kraus:** Az informális gondozásért nyújtott pénzbeli juttatások közötti hasonlóságok és különbségek a régi és az új uniós tagországokban
- 41 **Silja Häusermann – Bruno Palier:** Foglalkoztatásbarát jóléti reformpolitikák a posztindusztriális gazdaságokban

### Magyar valóság

- 72 **Huszedik alkalommal készült országos adatfelvétel a hajléktalan emberekről.** Interjú Győri Péterrel és Gurály Zoltánnal

### Műhely

- 86 **Petróczi Andrea – Varga Lívia:** A speciális közfoglalkoztatási pilotprogram megvalósítása és hatásmechanizmusa a magyar szociálpolitika eszközrendszerében

### David Donnison (1926 – 2018)

- 108 **Nyilas Mihály:** David Donnison halálára
- 111 **David Donnison előadása.** Nyilvános előadás David Donnison 80. születésnapja alkalmából rendezett ünnepségen. University of Glasgow, 2005. október 26.

125 **Abstracts**

127 **Contents**



BÍRÓ JUDIT

## A DEVIANCIA SZOCIOLÓGIÁJA: A TÁRSADALOMTUDOMÁNYOS NORMÁK MEGSÉRTÉSE?

A társadalmi patológia, majd később a deviancia szociológiája karakteresen elkülönülő részterület a szociológiatudományban. A kriminológiával rokon problémaérzékenysége, az alkalmazott társadalomtudományok közé sorolhatósága, az indirekt (vagy éppen direkt) politikai értékközvetítési pozíciója sajátos teoretikai és módszertani jellegzetességekkel ruházta föl a tudományterületet, de ugyanez – időről időre – erősen irritáltta tette a többi szociológiai tudományterület képviselőit.

Tanulmányomban azt a meglepő társadalomtudományi hagyományt kívánom bemutatni, ahogyan a szociológusok „a patológusoknak” esnek, s egészen kíméletlen formában sokszor intellektuálisan abszurd vádakot fogalmaznak meg tárgyukkal vagy éppen tudományos munkásságukkal szemben – akár a személyeskedésig fajulóan is.

### 1.

A 2001-ben, a *The American Sociologist* őszi számában az *Is Deviance “Dead”? The Decline of a Sociological Research Specialization* címmel megjelent 17 oldalas cikket három szerző jegyzi (Miller–Wright–Dannels, 2001): a három empirikus szociológus a szociológiatudomány teljes módszertani eszköztárát beveti, hogy választ kapjanak a tanulmányuk címében feltett kérdésre: meghalt-e a deviancia? Leáldozóban van-e egy szociológiai kutatási terület?

Talán meglepő lehet, hogy három szociológus azon fáradozik, hogy a szociológiatudomány egyik meghatározó kutatási és elméleti részterületének kimúlását, megszűntet empirikus módszerességgel bebizonyítsa – hát még, ha megtudjuk, hogy kutatási kérdésük, hipotézisük még csak nem is a sajátjuk.

Colin Sumnernek, az írországi *Collegue Cork University* (UCC) professzorának 1994-ben jelenik meg *The Sociology of Deviance: An Obituary* (Sumner, 1994) című műve. Sumner – a UCC honlapján lévő életrajza szerint – pályája első évtizedeiben a bűn és a deviancia szociológiája tárgykörében volt óraadó tanár, majd a *University of East-Londonon* lett a kriminológia professzora, jelenleg pedig a UCC szociológia tanszékén oktat kriminológiát. Publikációs jegyzéke szerint mindeztől kezdve összesen két, azaz kettő önálló tudományos monográfiát írt,

ebből a kettőből a fent említett a második. (Az első még 1979-ben írta, *Reading Ideologies* címmel.)

A 340 oldalas könyv alcíme – „gyászjelentés” – jól sejteti: Sumner szerint a deviancia, mint tudományterület megszűnt létezni. A szerző úgy véli, 1975 volt az utolsó olyan év, amikor a szociológiai tudomány érdemlegesen tudott mondani a nem-normatív emberről. A címválasztás rögvest bizonyossá teszi: Sumner erős kritikát és távolságtartást fogalmaz meg a deviancia szociológiájának teoretikusaitól, magyarázataitól, érvrendszerétől. Mindattól, amit ő maga 1994. előtt és azóta is tanít.

A gyászjelentés szerint 1895 és 1940 közé esik a „szociális deviáció szociológiájának” első időszaka: a „modernitás” és a „kétségek” kora, amikor is a migráció és a „városi dzsungel” jelenségei a szociológiai tudományból a „szociális realizmus” és a „keresztapaság” attitűdjét hozzák elő. A társadalom és az ember „degenerálódását” okozó New Deal és a „kulturális diverzifikáció” elindítja a pszichiátria és a szociológia egymáshoz közeledését, aminek eredményeképp a „deviáció szociológiája” „nagykorúsodik”, miközben a társadalmat „permanens osztály- és kulturális konfliktusok” jellemzik. „Deviancia”, „degeneráció” és „szociális demokrácia” – e fogalmakkal zárul a deviancia szociológiájának első szakasza Sumner bemutatásában.

A második szakaszt a szerző 1941-től 1967-ig tartóan határozza meg: ez a deviancia „megregulázásának” időszaka, amikor is életre kelnek a „szociális kontroll fantáziái”. A „fantázia világában” nincs helye „ideológiának”: a devianciáról író tudósok a „szociopátia” és a „másodlagos deviancia” „regulációjával” foglalkozkodva törekednek a társadalmi egyensúlyra. A „címkézési perspektíva” a „társadalmi deviancia” „virágba borulása”.

A harmadik szakaszt 1968-tól 1975-ig tartóan észleli Sumner: a „bűn” és a „hatalom” fogalmaival, azaz „az erkölcsi ítélkezés re-politizációjával” véli leírhatónak. Az „ellenállás” és a „neheztelés”, illetőleg a „szubjektivitás” időszaka ez. A „végső összeomlást” a „deviancia ideológiává” válása jelenti.

Sumner fő tézise, miszerint a deviancia teoretikusai alapvetően abban tévednek, hogy a devianciát „szituatív teremtődő jelenségként” értelmezik, s „kitartó szándékkal igyekeznek” megmagyarázni a bűntől és bűnözéstől kezdve az abúzusok, az öngyilkosság, a szexuális deviancia, a mentális betegségek, a politikai protestálások és a vallási extrémizmusok széles körét. Mindezek következtében a deviancia szociológiája nem lett képes arra, hogy a különféle teóriákból egy „masszív elméleti alapot” hozzon létre. Ha pedig a deviancia „nem több mint speciális helyzetek, kontextusok és kultúrák múló, folyamatosan változó tulajdonsága, akkor nyilvánvalóan nem viselkedési jelenség” (Sumner, 1994: 309).

Sumner drámai erővel összegez: „a deviancia szociológiájának területe feletti háborúban az egymással harcolók a harc hevületében teljesen elpusztították a területet magát... a terület az 1918-as Somme-ra hasonlít. Sivár, terméketlen, tele van üres árkokkal és kráterekkel, fel nem robbant aknákkal tarkított, és néma

csönd lengi át. Senki nem harcol egy veszélyes tartomány megszerzéséért. Ideje letenni a fegyvereket, és fejet hajtani a halott előtt.” (Sumner, 1994: 309)

## 2.

Sumner 1994-es gyászjelentését hét évvel később újból előveszi három szociológus. Hogy miért? Mert azt észlelik, hogy Sumner egyáltalán nem végezte el súlyos állítása – miszerint „a deviancia halott” – kvantitatív empirikus bizonyítását. Ők majd most megteszik.

Nézzük, hogyan lehet módszertani hitelességgel összegyűjteni és megmérni a deviancia szociológiájának kimúlását bizonyító adatokat?

A deviancia szociológiája témakörében 1993 és 1999 között megjelent hét szöveggyűjteményt és 256, lektorált folyóiratokban közzétett tanulmányt vetnek elemzés alá a tekintetben, hogy azok mely, a deviancia szociológiája témakörében írt művekre hivatkoznak, melyekből idéznek. A cikk rezüméjéből rögtön meg is tudhatjuk: találunk Sumner állítására módszeresen igazolt bizonyítékokat. Azt például, hogy a legtöbbet idézett szerzőket, illetve műveiket ma már elsődlegesen nem mint szociológusokat, hanem mint kriminológusokat jegyzik. Valamint, hogy a deviancia szociológiájának legtöbbet citált 31 művéből csupán kettő jelent meg 1975 után (emlékszünk: ez az az év, amit Sumner a deviancia szociológiájának elhunyt dátumául állapít meg). Igazolható tehát a szociológiatudományon belül a deviancia témakörének a hanyatlása – állítják.

Lássuk most már a bizonyítási folyamatot. A 17 oldalas tanulmány szerint Colin Sumner a deviancia szociológiája „kontroverzív antropomorfikus történetének” (Miller-Wright-Dannels, 2001: 44.) bemutatását követően arra a következtetésre jut, miszerint az ismert kutatók és kritikai gondolkodók figyelme 1975 után a deviancia szociológiájának általános analizésétől a bűn és az igazságszolgáltatás specifikusabb irányába fordult el. Ők ezt az érvet bizonyításra érdemesnek gondolják, ezért hozzá is látnak ehhez, még hozzá egy olyan technikával, amely tudósok és műveik hatásának mérésére szolgál, a citációs analízissel. Hipotézisük szerint, ha Sumnernek igaza van, akkor a normasértő viselkedések kutatása tekintetében változást kell észlelni, azaz a deviancia szociológiájának helyét 1975-öt követően át kellett vennie a bűn és az igazságszolgáltatás vizsgálatának, azaz a kriminológia tudományterületének.

A szerzők rögtön cikkük elején rávilágítanak az önhivatkozás gyakorlata okozta dilemmára. Tudnunk kell ugyanis, hogy a citációs analízis tudósai e tekintetben megosztottak: van, aki elfogadja hivatkozásként, s van, aki nem. De, szerencsére, ezt a dilemmát fel tudják oldani egy éppen akkoriban bevezetett, friss számítási technikával:

$$C_2 = C_1 + \frac{C_1}{P_1} \quad (P_2),$$

„...a C1 a nem a szerző által írt publikációkban való összes hivatkozás a szerzőre, a P1 az összes olyan publikáció, amelyet nem a szerző írt, és amelyben idézik munkáját, és a P2 az összes olyan publikáció, amelyet a szerző írt, és amelyben hivatkozik önmagára.” (Miller–Wright–Dannels, 2001: 46.)

A citációs analízátorok az eredmények további torzításának kiküszöbölésére szolgáló eszközöket is bevetnek: az incidencia és a prevalencia mérőszámait, amikkel hiteles rangsort tudnak felállítani a legtöbbet hivatkozott szerzők között. Az incidencia mértékegysége a vizsgált 263 publikációban a szerzők/művek összes említése. A prevalencia mértékegysége az összes olyan publikáció száma, amely a szerzőt/művet idézi. E két mértékegység hiányában ugyanis a citációs tanulmányok abba a hibába eshetnek, hogy túlbecsülik annak a szerzőnek a hatását, akire sokszor hivatkoznak ugyan, de csak kevés számú publikációban. (Miller–Wright–Dannels, 2001: 46.)

A módszeresen előállított első táblázat 67 szerző nevét tartalmazza, rangsorba állítva, a nevek mellett feltüntetve az incidencia és a prevalencia mérőszámát. Az első helyen minden kétséget kizáróan Travis Hirschi végez, akinek az incidenciája és a prevalenciája is magas az 1993 és 1999 közti deviancia témájú publikációkban, egész pontosan: 364/64. Emile Durkheim esetében ez a szám: 187/34. Edwin H. Sutherland 128/33-ját megelőzi Erving Goffman 157/43-mal. Robert K. Mertonnak meg kell osztania a 14,5. helyet Charles R. Tittle-vel. Richard Quinney csak a 36. a rangsorban, de Kai. T. Erikson még rosszabbul áll: a 70/12-jével csak a 48. A sereghajtó Henry D. McKay 52/18-cal.

Azon szerzőket és műveket, akiket/amelyeket vissza-visszatérően idéznek, de csak csekély számú publikációban, a három kvantitatív tudós a „citációs autszájder” terminus technicusával illeti: a címkét azok a művek kapták, amiket kevesebb, mint húsz alkalommal idéztek (incidencia) tíznél kevesebb publikációban (prevalencia). Így azután a fenti 67-es lista rögvest 31-re zsugorodik. A deviancia szociológiájának 1993 és 1999 között hivatkozott 31-es listájának első helyén Howard S. Becker *Outsiders* című 1963-as műve áll, megelőzve az előző listán nyertes Travis Hirschi művét (*Causes of Delinquency*, 1969). Emile Durkheim *Öngyilkosság* című műve a negyedik, Goffman *Stigma* című műve a nyolcadik, Robert Merton *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra* című műve a 11. Mertonnak a *Társadalmi struktúra és anómia* című műve is helyet kap: méghozzá a 21-et. Az előbbi listán utolsó McKay, szerzőtársával, Clifford R. Show-val pedig feljön a 15. helyre...

A szerzők ezen a ponton tartják elérkezettnek az időt arra, hogy a deviancia szociológiájának mondandóját, perspektíváját és módszerét, mint vizsgálódásuk további menetének alapkritériumát határozzák meg. A mondandót illetően szerintük a deviancia szociológiája mind a legális, mind az illegális normasértő viselkedésre magyarázatot kíván adni. Másodsorban: a deviancia szociológiája egy konstrukcionista (relativista és szubjektivista) álláspontot fogad el, mely szerint a normák szituatíve teremődnek és társadalmi következményük van. Harmadsorban: a deviancia szociológiája az etnográfiai technikákat részesíti előnyben, és

emberi egyedek kicsiny mintáin végez elemzéseket első kézből és mélyrehatóan. Ha a háromból akár csak az egyik kritérium teljesült a szerző vagy a mű esetében, akkor bekerülhetett a „deviancia szociológusa” vagy a „deviancia szociológiája” kategóriába.

Nem maradt el a kriminológia definiálása sem, imígyen: egy alapvetően objektivista perspektívából, kizárólag az illegális normasértések magyarázatára irányul és jobbra kvantitatív méréseket végez (pl. rendőrségi statisztikákból dolgozik vagy survey-eket végez).

A fenti definíciókat alapul véve a 67 legtöbbet idézett szerző tudományterületi hovatartozása szerint megállapítják, hogy a deviancia szociológiája legtöbbet idézett szerzőinek csupán a fele szociológus, míg a kriminológuskutatók és tanulmány szerzők csaknem kilenctizede valóban kriminológus. A két tudományterület közti különbség statisztikailag szignifikáns: „(chi square = 18.58; df = 1;  $p < .001$ )”. (Miller–Wright–Dannels, 2001: 51) Azaz: az adatok napnál fényesebben bizonyítják a sumneri tézist, miszerint a deviancia szociológiája iránti kutatói érdeklődés a kriminológiai/igazságszolgáltatási tudományterülethez képest csökkent 1975-öt követően. Igazat kell tehát adni Sumnernek hét évvel korábbi állítását illetően: „a deviancia szociológiája sokat veszített abból a szerepéből, vitalitásából és fényéből, amellyel a '60-as években rendelkezett”. (Miller–Wright–Dannels, 2001: 55).

### 3.

Bár a fenti cikk három szerzője szisztematikus szociológiai vizsgálatra érdemesnek találta Sumner munkáját, tudnunk kell, hogy a „gyászjelentés” alapvetően visszahangtalan maradt az angolszász akadémiai világban: a tudományterület neves szerzői és minden vezető folyóirata agyonhallgatta a maga magát minden bizonnyal korszakosnak szánó munkát. Eric Goode *Deviant Behavior* című tankönyvének 1997-es 5. kiadása, annak is a bevezetője az ix. oldalon megemlíti ugyan Sumner opuszát, de úgy, mint „sekélyes és önhitt” munkát (Goode, 1997: ix).

Miért érdekes akkor Sumnernek a deviancia haláláról szóló tézise és a három citációs analízátor története? Mert beleillik abba a társadalomtudományos hagyományba, ami a devianciával foglalkozó társadalomtudósokat újra és újra megtámadja, erőteljesen kritizálja, akár a személyeskedésig elfajulón is.

A támadások közül – szó szerint – kiemelkedik C. Wright Mills tudásszociológiai esszéje, amely a *Társadalmi patológusok szakmai ideológiája* címmel jelent meg az *American Journal of Sociology*-ban 1943-ban. (Mills, 1943)

Igen, 1943-ban. Robert Merton öt évvel korábban, 1938-ban publikálja anómiaelméletét, és ugyanebben az időben lát napvilágot Thorstein Sellin kulturális konfliktuselmélete. Az Amerikai Szociológiai Társaság akkoriban megválasztott elnöke, Edwin Sutherland szociológus, kriminológus négy évvel koráb-

ban írja le differenciális asszociáció téziseit, és másik alapműve, a *White Collar Criminality* a következő évben, 1939-ban jelenik meg. 1943-ben adják ki Whyte máig nagy hatású leírását, az *Utcasarki társadalmat*. Ezek a művek a deviancia szociológiájának olyan magyarázat kísérletei, amelyek máig az akadémiai kánonba tartoznak, még ha ma már inkább tudománytörténeti is a jelentőségük.

Mills tehát ezt az időszakot véli alkalmasnak arra, hogy lerántsa a leplet a szociológiatudomány adott területének művelőiről. Nem kevesebbet tesz, mint a „szociális patológusok” családi, szociális hátterét és tudományos karrierjét elemzi, hogy megtalálja a közös nevezőjét a társadalmi problémákkal foglalkozó tudósok elméleti perspektívájának és problémalátásának. Mert – szerinte – valami nem stimmel velük...

Életrajzírója, Javier Trevino (Trevino, 2012) szerint Mills az amerikai radikális társadalomtudósok vitathatatlanul legnagyobb hatású alakja volt Thorstein Veblen óta. És ez nemcsak az alig két évtized alatt létrehozott<sup>1</sup> hatalmas életműve miatt mondható el róla – ellentétben a kétkötetes Colin Sumnerrel, Mills 11 monográfiát és több mint 200 tanulmányt publikált –, hanem a háború utáni amerikai társadalommal, az Egyesült Államok külpolitikájával s összességében az amerikai kapitalizmussal szembeni szélsőséges és kérlelhetetlen kritikai attitűdje miatt is. Mindezek mellett a társadalomtudományos diszkurzust is folyamatosan és kíméletlenül kritizálta, elsősorban a – szerinte – „nyájaskodó szociológiát” támadta, mikor csak tudta.

Dühödt kifakadásokban vázolta föl a „humanista szociológia” vízióját, amelynek támasztékul kellene szolgálnia a háború utáni társadalom számára, s megakadályoznia az amerikai társadalom militarizációját. Az amerikai elit, a politikai osztály, a kapitalista mainstream folyamatos, cinikus ostromozásában és kigúnyolásában felsejlik, legalábbis életrajzírója szerint (Trevino, 2012:6), Veblennek a „dologtalan osztályról” megrajzolt kritikai hagyománya. Mills alkotta meg az „újbaloldal” terminológiáját is, amely máig jelen van a társadalomtudományos és politikai diszkurzusban is. A magyarra is lefordított, *Az uralkodó elitről* (Mills, 1972) című műve Fidel Castro egyik kedvenc könyve lett, szenvedélyesen vitatkoztak Che Guevarával róla a Sierra Maestra hegyei között. Négy évvel az első megjelenése után már oroszra is lefordították. Az amerikai fogadtatás hűvösebb volt: a konzervatívok „szociológiai halandzsának” minősítették, a demokraták meg nem értették, lévén nem elemezte benne a Supreme Court alkotmánybírósi jogkörét. Mills már hat éve halott volt, amikor egy CIA-jelentés a világ legnagyobb hatású újbaloldali alakjaként említette. (Summers, 2006)

Nemcsak híres, hanem hírhedt is volt. Már 1945-ben, 29 évesen a University of Columbiára került, ahol akkoriban Robert Merton, Paul Lazarsfeld, Daniel Bell is tanított, de ez Millst nem különösebben hatotta meg. (Több forrás is megemlíti, hogy egyszer nagy nyilvánosság előtt leidiótázta Howard S. Beckertt, a címkézési elmélet kidolgozóját.) Az amerikai szociológia Szabó Dezsője egész

<sup>1</sup> C. W. Mills 1962-ben, 45 évesen halt bele harmadik szívinfarktuszába.

életében nyers modorú, slampos láncdohányos maradt, aki vadul motorozott, és nem változtatott elnyújtott hangzású, texasias beszédén. Merthogy C. W. Mills egy texasi kétgyermekes családba született, és csak azért nem lett „tehenészfiú”, mert apja biztosítási ügynökként a helyi elit tagja volt, és saját presztízsét emelendő, a texasi egyetemre küldte fiát.

17 oldalas tanulmánya absztraktjában Mills azt írja, hogy az amerikai társadalomra alkalmazott „szociális dezorganizáció” koncepcióját, illetve a „társadalmi patológusok” háttérét és karrierjét fogja bemutatni. Ahogy fogalmaz: nem a koncepciók tudományos hasznát mérlegeli, hanem a patológia irodalmában szokásosan megjelenített problémák típusai és formái mögötti perspektíva jellegét igyekszik megrajzolni.

A „szociális dezorganizáció” és a „társadalmi patológia” kifejezéseket szemmel láthatóan egymással megegyező jelentésűnek fölfogó Mills olyan egyetemi tankönyveket választ be mintájába, amelyeket „szociális patológusok” írtak, hogy ráleljen a mögöttes „szakmai ideológiájukra”. Érvélese szerint ugyanis az egyetemi tankönyvek, jellegüknél és használatuknál fogva, azt az adott tudományterületre érvényes tudást reprezentálják, ami közösen vallott, konszenzuálisan elfogadott az akadémiai világban, s így a szociális patológusok tankönyvei a társadalmi problémákról szóló tudás és érvényben lévő beszéd alapvető tudományos forrásai.

A mintavételről, azaz a válogatás szempontjairól a szociológus Mills nem tesz említést. Ha végignézzük tanulmánya lábjegyzetében feltüntetett művek listáját, kiviláglik, hogy a legkorábbi 1902-ben, a legkésőbbi pedig 1940-ben jelent meg. A címek is elég nagy fogalmi szórást mutatnak: „amerikai szociális problémák”, „a szociális jólét problémái”, „az emberi természet és társadalmi rend”, „szociális szerveződés”, „szociális dezorganizáció”, „a szociológia és a modern szociális problémák”, „az új állam”, „kreatív tapasztalat”, „szociális deviáció”, „szegénység és függés”, „szegénység és társadalmi folyamatok” vissza-visszatérően megjelennek, de a „társadalmi patológia” kifejezés csupán két mű címében szerepel. Mills arról sem beszél, hogy az összes, e témákban megszületett egyetemi tankönyvre vonatkozik-e az elemzése.

Dacára e módszertani hiányosságának, Mills erős felütéssel kezdi, miszerint az általa elemzett művek absztrakciós szintje oly’ alacsony, hogy már az egymáshoz rendezésük is nehézséget okoz. A „szociális patológusok” figyelme a paraszti világban elkövetett nemi erőszaktól a nyilvános házakban elkövetett nemi erőszakig terjed, s a jelenségek bemutatása mögül totálisan hiányzik az amerikai társadalom – summázza Mills már a második oldalon. Mindez a társadalmi patológiának „informacionális karaktert” ad – állapítja meg. A patológusok tankönyvei elszórtan jelenlévő problémákkal és környezetükre gyakorolt hatásaikkal bajlódnak, és nem jutnak el a társadalmi rétegződés vagy a teljes struktúra bemutatásáig. Mills szerint mindezt nem lehet egy általános elméleti szegénységre fogni, ugyanis léteznek ilyen strukturális elemzések – meglehet, ezek nem kerültek a társadalmi patológusok kezébe.

Millsnek hipotézise is van, hiszen szociológus. Szerinte, ha egy akadémiai szakterület képviselői hasonló társadalmi közegből rekrutálódnak és családi hátterük, szakmai karrierjük is megközelítőleg azonos, akkor hajlamosak arra, hogy közös perspektívájuk alapján uniformizált állításokat fogalmazzanak meg. Mills másik, az előzőt kiegészítő hipotézise szerint a szakma – jelesül a szociális patológia – kanonizált előírásainak, meglehetősen nagyobb a szerepük a sajátos szemléletmód kialakításában, mint a patológus szerzők társadalmi hovatartozásának.

A Mills által vizsgált 32 szerzőből 24 esetében tud életrajzi adatokhoz jutni, melyek alapján megállapítja, hogy egy kivételével „kisvárosban vagy farmon születtek, háromnegyedük olyan településen nőtt föl, amelyet az indusztralizáció elkerült. Szociális körülményeiket a gyakori lakhelyváltogatások is hasonlóvá alakították; és közülük csupán öt volt tagja olyan szakmai vagy üzleti körnek, amelyben „reformista” munka folyt.” (Mills, 1943: 168) A 32 szerzőből csak három esetében tudni PhD-fokozatról; mindegyikük főiskolán tanít, jobbára óradó tanárként, hallgatóságuk pedig főiskolai diákokból áll. Házastársuk szintén megközelítőleg hasonló társadalmi közegből érkezik.

Az alacsony absztrakciós szint és az explicit szisztematizáció hiánya mellett Mills a tankönyvszerzők tudományos figyelmének irányát is kritizálja, mondván „partikuláris problémákat”, a „mindennapok problémáit” szemléltetik. Mills szerint a művekben nincs definiálva sem a norma, sem a normaszegés, sem a rend fogalma. Pedig, „ha a ‘normák’-at vizsgálná, a kutató talán észrevenné a normák összefüggő szerkezetét és összefüggésbe hozná azokat a hatalom megosztásával. Ez a strukturális szempont jobbára elmarad.” (Mills, 1943: 170)

Mills szerint a társadalmi patológusok tankönyvei szerint a „szocializált”, „beszabályozott” ember: „(...) gondol másokra és kedves velük. Nem borong, és nem tépelődik, hanem nyitott, lelkesen vesz részt közösségi intézményekben. Anyja és apja nem vált el, családjá sosem esett szét. ‘Sikerese’ – egy minimális szinten mindenképp, hiszen ambiciózus, ugyanakkor nem gondol olyan dolgokra, amelyek messze meghaladják lehetőségeit, amitől ‘puszta fantasztává’ válna, mert minnek is kéne nagy pénz egy kis embernek. A „beszabályozott ember” nem vágyakozik, hanem követi a független középosztályi emberek normáit Amerika protestáns kisvárosaiban.” (Mills, 1943: 180)

A *patológias patológusok* elleni szakmai kirohanásnak hosszan ható, nagy sikere lett. Mills művét sokan idézgették előszeretettel. Ahogy ma mondanánk: magas citációs indexet kapott.

#### 4.

A Mills által „feldolgozott” művek közül egyet véletlenszerűen és egyben önkényesen kiválasztottam és feldolgoztam: James Ford (először) 1936-ban megjelent „Social Deviation” című művét – méghozzá éppen a címe alapján. (Ford, 1939) Műve előszavában a szerző elhatárolódik az akkoriban általában használt „szociális patológia” és „szociális dezorganizáció” terminológiáktól azok „limitáltsága” miatt. A „szociális deviáció” címszó alatt azokat a jelenségeket kívánja áttekinteni, amelyek „a szabványostól eltérnek vagy deviálnak”.

Tankönyve bevezetőjét Ford azzal kezdi, hogy „az alkalmazott szociológiának, de különösen a társadalmi patológiának az utóbbi évek gyors társadalmi változásaira” kell reagálnia, hiszen az 1933-as szegénységélevezési, majd az 1935-ös társadalombiztosítási ügyek szövetségi hatáskörbe kerülése legalább olyan súlyú, mint az 1834-es angol szegénytörvény volt.

A tankönyv első része a kutatási terepeket és módszereket ismerteti. A definíciókat és klasszifikációkat a történeti előzmények, az európai, majd az egyesült államokbeli survey-k bemutatása követi. A „társadalmi célok és optimális sztenderdek” című fejezetben, többek között, a boldogság, a közjó, az önmegvalósítás, az egoizmus versus altruizmus fogalma definiálódik. Az első rész a társadalmi patológia és a szociális kontroll tárgyalásával zárul.

A második rész az egyén mentális és fizikai fogyatékoságait tárgyalja. A társadalom és az egyén kapcsolatának minőségét befolyásoló fogyatékoságok című fejezetben az „egyen unikalitása” és a társadalmi részvétel gyakorlása is megjelenik, mint tárgyalási alap. A mentális defektusokról szóló fejezetben szó esik „az 'intelligencia' megoszlásáról”, a mentális zavarok című fejezetben pedig a környezeti tényezőkről, a kezelés történeti hagyományáról és a „funkcionális pszichózisról” is. A „konvulzív zavarokról” szólva, mások mellett, az epilepszia társadalmi következményei kerülnek szóba. A látási, a hallási zavarok ismertetését a „fizikai deformitások” követik, benne a „nyomorék gyermekek ellátásának” kérdésével. Az alkoholizmus fejezet a „részegséget” külön is tárgyalja, és bemutatja annak kapcsolatát a szegénységgel és a bűnözéssel. A drogfüggés című fejezet sorra veszi az egyéni és a társadalmi hatásokat. A tankönyv a krónikus betegségek halálozási rátájával, valamint a nemmel, a „fajjal” és a lakóhellyel való összefüggéseivel is foglalkozik. A normaszegés egyik klasszikus jelensége, a bűnözési hajlam családon belüli örökségként való értelmezése (Jukes-család, Kallikaks-család stb.) következik, majd a második részt a betegségek és balesetek kontrollja zárja, ahol is az egészségoktatás, illetőleg a szociális higiéne is helyet kap.

A tankönyv harmadik része a szegénységgel és a gazdasági veszélyeztető tényezőkkel foglalkozik. A gazdasági kapcsolatrendszer dezorganizáltságának és patológiájának tárgyalásánál, többek között, a „függés mérete”, a „lakhatási tényező”, az „alultápláltság”, a „másodlagos szegénység” fogalmi jelennek meg. Kitér a tankönyv Malthusra, Marxra, Henry George-ra, illetőleg a szegénység mérésének módszertani gyengéire. Hosszasan tárgyalja a szegénygondozás törté-

neti és a jelenben alkalmazott intézményeit és politikai technikáit. Bevezet olyan fogalmakat, mint az „alkalmatlanság szociális patológiája”, foglalkozik az ipari balesetekkel, az özvegyiséggel, az anyasággal, a gyerek- és idősgondozással. Külön fejezetet kap a munkanélkülivé válás jelensége. Az alacsony bérjövedelem, mint gazdasági veszélyeztető tényező három külön fejezetet is kap. Ezekben a javak elosztását tárgyalva szóba kerül a „kommunista megoldás” és a „diktatúra, mint megoldás” is. Megjelenik a luxusadó, a tehetség eltékozlása, a fogyasztóvédelem, az életszínvonal állami biztosítása.

A negyedik rész a család és a csoportkapcsolatok szociális patológiájáról szól. A változó családmodellről, a gyerek függéséről ugyanúgy szó esik, mint a tradicionális – „népi” – családmodellnek az ipari társadalomban érzékelhető zavarairól. A deviáció fogalom, amely a tankönyv címében szerepel, érdekes módon, először a csoportjelenségek tárgyalásánál jelenik csak meg. Vallási, politikai, faji csoportokról, „külföldön születettekről”, osztály- és kulturális konfliktusokról és egyes lakóhelyi körzetek és földrajzi régiók veszélyeztető jellemzőiről esik itt szó. A „bűnözés és a bűntett” fejezetben a bűntett „társadalmi ára”, a bűnözés adott körzetekhez kötődése, a bűnözés kauzális megközelítési verziói mellett Ford elhelyez egy kérdést is: beszélhetünk-e sajátos „okokról” egyáltalán? A tankönyv ebben a fejezetben tárgyalja a nagy környezeti, természeti katasztrófákat is: többek között az 1937-es Mississippi-árvízről, homokviharakról, a megelőzés lehetséges technikáiról is szól. A fejezet a háború jelenségének tárgyalásával zárul: a „háború társadalmi patológiája”, a világháború okozta kár, a háború kiterjedésének lehetséges megakadályozása, a nacionalizmus versus internacionalizmus kerül szóba.

Az utolsó rész a „szociális reorganizáció elvei” címet viseli, és James Ford itt, egyfajta összegzés gyanánt, a szociálpolitika koncepcionális meghatározóit írja le. Az egyéni és társadalmi deviációk kapcsolatáról, a prevenció negatív és pozitív elemeiről, a szociális tervezés eszközrendszeréről szól. A kitekintés egy kérdéssel zárul: „a szociális tervezés pusztá fantazmagória lenne?”

Az egyes részek fejezetei arányosan, 10–15 oldal terjedelemben tárgyalják tárgyukat, és a hatszáz oldalas tankönyv név- és tárgymutatóval zárul. Lévén tankönyv, minden fejezet végén a tanulást és a megértést segítő összegzés van.

James Ford Társadalmi deviációk című műve mégoly vázlatos áttekintése után megkockáztatható az a kijelentés, hogy C. W. Millsnek – legalábbis Ford esetében – egyik tézise sem állja meg a helyét. A szerző, James Ford (1884–1944), műve megjelenésekor, 1936-ban a Harvard Szociológia tanszékének professzora s bár Ford társadalmi hovatartozásáról, családi hátteréről nem sikerült semmit kiderítenem, de tankönyve kétségtelenül több mint „kisvárosi beszabályozott kisemberek” bemutatása.

Az American Journal of Sociologyban 1939-ben, tehát első megjelenése után három évvel megjelenik egy rövid recenzio Ford tankönyvéről, amely elsődlegesen azt emeli ki a szerzőről, hogy, mint korábbi műveiben, ebben is az etikai megközelítés a figyelemre méltó, olyannyira, hogy a mű valójában a szociális etika tankönyve (Queen, 1939: 486). Ugyanakkor a recenzens – Stuart A. Queen,

a Washington University tanára – a millsi stílust és attitűdöt követi, amikor így ír: »Csakúgy, mint a tudományterület – azaz a deviancia szociológiája (B. J.) – legtöbb könyve, a „Szociális deviációk” a problémás helyzetek széles tartományát mutatja be«, és az anyagok integrálása „messze van a tökéletestől”, de az „kétségtelen, hogy a diákok számára számos társadalmi jelenség hasznos másodlagos forrása lehet”. (Queen, 1939: 486)

## 5.

Az egyéni és társas problémák iránti tudományos figyelem legitimitásának megkérdőjelezése a későbbiekben hagyománnyá erősödött, kanonizálódott a társadalomtudomány beszédben.

A sportszociológus Emil Bend és szerzőtársa, Martin Vogelfinder 1964-ben tizenegyoldalas tanulmányukban (Bend–Vogelfinger, 1964) úgy fogalmazzak, miszerint a szociális problémákkal foglalkozó tankönyvek továbbra is kevés hangsúlyt fektetnek a társadalmi struktúrára, mint magyarázó változóra, aminek okát abban vélik felfedezni, hogy „a szociológusok nem akarnak beleharapni az őket etető kormányzati és alapítványi kezekbe” (Bend–Vogelfinger, 1964: 119).

1972-ben Alexander Liazos 17 oldalas tanulmányában úgy fogalmaz, hogy továbbra „...sincs minden rendben a ‘deviancia’ területével.” (Liazos, 1972) A cikk alcíme figyelemre méltó: „Hülyék, ringyók és perverzek”. Liazos így magyarázza címválasztását: az egyik yale-es diákjától megtudta, hogy egymás között csak „a hülyék és a ringyók”-ként utalnak a devianciakurzusra, egy volt kollégája szerint pedig a devianciakurzus „a perverzekről szól” (Liazos, 1972: 103).

A hülyék, ringyók és perverzek fogalmi hármasa megelőlegezi Liazos azon véleményét, miszerint még mindig az immanens deviáns mutatkozik meg a tankönyvekben, s kevésbé látszik mögötte a társadalmi kontextus. 16 tankönyvet vizsgál meg, követve a millsi metódust, s elsődlegesen azt kíséri figyelemmel, hogy mely jelenségeket vizsgálnak, azaz mit tartanak devianciának. Liazos szerint a deviancia szociológiája három alapvető hiányossággal írható le. (Liazos, 1972: 104-105) Először is humanizálni és normalizálni akarják a deviáns, hangsúlyozva, hogy ő sem más, mint a többi ember, de mivel állandóan a „deviáns” címkével illetik, ezzel éppen az ellenkező hatást érik el. Másodszor: ha a „deviancia” szokásos jelenségeire, mint a prostitúcióra, homoszexualitásra, a fiatalkori bűnözésre és egyebekre helyezzük a túlnyomó hangsúlyt, lemondunk a deviancia sokkal súlyosabb és kártékonyabb jelenségeinek vizsgálatáról, a „fedett intézményszerű erőszak” jelenségeiről, mint a szegénység, a vietnami háború, az igazságtalan adórendszer, rasszizmus és szexizmus. Harmadszor: a deviancia szociológusai lényegében teljesen érdektelenek a hatalom, az uralkodó elit, a felső társadalmi rétegek iránt, akik pedig ugyanúgy lehetnek deviánsok, illetőleg felelőssé tehetőek a devianciákért azzal, hogy olyan politikai, gazdasági, kulturális rendszert tartanak fent, amely megszüli a deviánsokat. Liazos továbbmegy, és tudománykritiká-

ját társadalomkritikává tágítja, amikor azt állítja, hogy szociológus kollégái „nem törődnek a szociális kontroll középosztályi ügynökeivel sem” (Liazos, 1972: 115) – itt a szociális szakma és intézményhálózat működtetőire gondol, akik, szerinte, ugyanúgy a társadalmi, politikai status quo megőrzésében érdekeltek, mint az elit. (Cikkéből egyébként az is kiderül, maga is a deviancia szociológiáját oktatja.)

1973-ban a radikális kriminológus Alex Thio „Az osztályszempont hiánya a deviancia szociológiájában” (Thio, 1973) címmel próbált újat megfogalmazni a témában, reagálva egyben Liazosra is, lévén alaptézisük egy és ugyanaz: a deviancia szociológusai – meglehetősen szándékosan – támogatják az uralkodó elitet olyan kutatásokkal és következtetésekkel, amelyek azt sugallják, hogy a hatalommal rendelkezők nem csak hogy morálisan felsőbbrendűek, de nem is okolhatók a társadalomban kitermelődő devianciákért. Thio ugyanakkor azt állítja, a hatalommal rendelkezők devianciája iránti szociológiai érdektelenséget Liazos a deviancia koncepciójában véli felfedezni, míg ő a deviancia koncepciójának alkalmazásában, és míg Liazos a hatalom szerepének feltárását hangoztatja a deviancia kijelölésében, addig ő a hatalmat tartja mind a hatalommal rendelkezők, mind a hatalommal nem rendelkezők devianciája alapvető okozójának.

Úgy vélem, elérte az intellektuális mélyponthoz, ezért eltekintek a hasonló cikkek további ismertetésétől. Van ugyanakkor valami, aminek a taglalását nem kerülhetjük meg, mert ha nem is válaszként jelent meg a támadásokra az érintettek egyike részéről, mégis értékelhetjük valahogy úgy is.

Időben kicsit visszaugrunk: A The Society for the Study of Social Problems elnökeként Howard S. Becker (akinek 1963-as *Outsiders* című műve a három citációs analízátor 31-es listájának első helyét foglalhatta el, és akit C. W. Mills a nyilvánosság előtt leidiótázott) az 1966-os, éves közgyűlésen identitációs dilemmával áll elő: „Kinek az oldalán állunk?” (Becker, 1967). Mármost mi, a deviancia szociológusai...

Becker szerint le kell számolni az értékmentes szociológia mítoszával: a társadalomtudósoknak ugyanúgy vannak személyes és politikai szimpátiái, mint bárkinek. Ebből viszont az következik, hogy bármilyen perspektívából írjon is, a szociológusnak vagy az „alávetettek” vagy az „alávetők” igazát kell szolgálnia. Lévén a deviancia szociológiájának tudósa, e területről hozott példával szemlélteti a problémát: adva van egy liberális szociológus – ugyanis a szociológus foglalkozásánál fogva nem lehet más, mint liberális –, aki egy kisebbségi csoportot tanulmányoz, és kutatási eredményei szerint a csoporttal szembeni előítéletek egyike-másika igazolódni látszik. Mit tesz ekkor? Eltitkolja a kutatási eredményt vagy nyilvánosságra hozza, s ezzel tudományos alátámasztását kínálja a csoporttal szembeni indulatoknak?

A válasz már ekkor, a beszéd elején felsejlik, de Becker hosszasan, kontemplálva fejt ki mondandóját, melynek lényege: a szociológusokban mély együttérzést keltenek az általuk kutatott emberek, és míg a társadalom többi része alkalmatlannak tartja őket arra, hogy jó állampolgárokhöz méltóan éljenek, a szociológusok hisznek abban, hogy végül is legalább annyira jók, mint bárki más, és

inkább áldozatok, mintsem bűnösök. Ezért aztán a szociológusok nem is tudnak kiegyensúlyozott képet adni, sőt: „Görcsösen igyekszünk olyan kérdéseket feltenni, amelyekre azt lehessen felelni, miszerint a feltételezett deviáns, mindent egybevetve, erkölcsileg a jó, míg az átlagos polgár erkölcsileg a rossz oldalon áll. És hanyagoljuk azokat a kérdéseket, amelyekre olyan válaszok adhatók, miszerint a deviáns, mindent egybevetve, meglehetősen szemét dolgokat követett el, és valójában nagyon is rászolgált arra, amit kapott. (...) Amit teszünk, az a deviánsok fehérre mosdatása, és a tiszteletre méltó állampolgárok, mégoly feltételes formában való, elítélése.” (Becker, 1967: 240)

Beszéde további részét Becker e „beismerés” racionalizálásának szenteli: azaz annak, hogy a szociológus szakmájából adódóan liberális és demokrata, hogy a szociológus szakmai és emberi etikája az „alávetettek” melletti kiállásról szól, ami nem helyes, mert szakmai, módszertani hibák, torzítások, hamisítások sorát eredményezheti. De nincs mit tenni: a szociológus a hatalommal szemben álló „partizán”. (Becker, 1967: 245)

Becker így zárja beszédét: „Álljunk arra az oldalra, amit személyes és politikai elkötelezettségünk diktál, használjuk elméleti és technikai tudásunkat arra, hogy elköteleződésünk a lehető legkevesebb befolyással legyen munkánkra, óvatosan fogalmazzuk meg következtetéseinket (...), és igyekezzünk megbirkózni a vádaskodásokkal és kételkedésekkel, mert mást úgysem tehetünk, ez a sorsunk.” (Becker, 1967: 247)

A jóléti állammal szemben partizánként szembeálló szociológus metaforája azonnal kicsapja a biztosítékot – a Társaság közgyűlésén Becker beszédét hallgató – Alvin W. Gouldnernél, aki tizenháromoldalas tanulmányban reagál rá, melynek most elég talán csak az első mondatait idézni: „A szociológia a világ kijózanításával kezdte, és eljutott önmaga kijózanításáig. Addig ragaszkodott az általa tanulmányozottak ésszerűtlenségéhez, amíg be kellett vallania, hogy csapdába esett. De az önkéntes vallomástételt mindig gyanakvással kell fogadni.” (Gouldner, 1966: 103)

## 6.

A beckeri mondandó és a kritikai mondandó groteszk röppályájának befutása után valójában egy és ugyanazon ponton csapódik a térbe: a deviancia szociológiájának nem lehet más a dolga, mint a hatalomnak kiszolgáltatott emberek védelme és képviselése. Csak éppen *a szociológusok* nem hiszik el ezt a kollégáiknak, „a patológiás patológusoknak” (Mills), a deviancia szociológusainak. Sőt, sok esetben dühödt, személyeskedő, negligáló attitűddel lekezelik őket.

A deviáns C. Wright Mills esetében a személyisége és az establishment elleni gyűlölete még elégséges magyarázat lehet erre az indulatra. Egy tehetséges, ambiciózus és végtelenül kritikus elme, aki önmagát avanzsálja profétává – olyanná, aki senki nem lehet a saját hazájában. Amit ő feltételezett az általa lenyomozott

szociológusoknál, jelesül a családi és a kulturális háttér és indíttatás, valójában éppen az ő esetében gyanítható magyarázatnak.

Colin Sumnernél a képlet még tisztább. Leleplezi a deviancia szociológiáját, majd saját teóriával áll elő: bevezeti a „szociális cenzúra” (social censure) terminus technicust, és kidolgozza a „cenzúra szociológiája” elméletét (Sumner, 1983).

A „szociális cenzúra” elmélete szerint a deviancia/a bűn nem mint általános érvényes emberi vagy csoportviselkedés magyarázandó, értelmezendő és elemzendő, hanem a domináns társadalmi csoportok morális és politikai kategorizálási aktusaként, amelyek során a hatalomban lévők az általuk elnyomott embereket, a velük szembenálló csoportokat szigorú, intézményes és nyílt elítélésben, rosszállásban, megrovásban részesítik. Az elmélet szerint a bűn és a deviancia fogalmai alapvetően elítélő kategóriák, amelyek kulturális helytelenítést fejeznek ki és/vagy szégyent jelentenek viselőjükre nézve. Ugyanakkor ezek a negatív kategóriák egyben morális és politikai ítéletek is, melyek a domináns ideológiába ágyazottak, és mélyen az adott történelmi kontextusban gyökereznek – így Sumner. Egy társadalom domináns „szociális cenzúrái” általában annak büntetőtörvényeiben fogalmazódnak meg. Mivel a szociális cenzúráknak az a funkciójuk, hogy megerősítsék a domináns ideológiákat (azaz egy társadalom vezető csoportjainak ideológiáit), úgy is tekinthetünk rájuk, mint a szociális kontroll eszközeire. Ezek hát Sumner legfontosabb tézisei.

Igazából nincs mit elemezni rajtuk: dacára a tudományosan novumértékűnek mondható terminus technicusnak, a szociális cenzúra elmélete, megítélésem szerint, túlzottan sok ponton egyezik meg az ún. radikális, vagy újmarxista kriminológusok mondandójával, akik perspektívája szerint a bűnöző és a deviáns definiálásában a politikai befolyásolási hatalommal rendelkező csoportok érdekei érvényesülnek – ahogy azt, többek között, Alex Thió-tól is megtudhattuk a fentiekben.

Sumner teróriája egyébként bekerült a deviancia szociológiájának angolszász kánonjába<sup>2</sup> – bár közel sem olyan hangsúllyal, mint a Sumner által bemutatott, s szerinte „halott” teoretikusok legtöbbszöréé.

Vitathatatlan, hogy azok, akik kritikával illetik a deviancia szociológusait, azok a korabeli kapitalista társadalmi berendezkedést, a hatalmi elitet és a kurrens politikai ideológiákat is kritizálják. Tagadhatatlanok a marxista, baloldali attitűdök akár Millsnél, akár Sumnernél, akár Liazosnál. Becker „liberális” címkét ragaszt a szociológusok homlokára, aminek a korabeli jelentése most mindegy is, a lényeg, hogy a „partizán” szerepét bízva rájuk – a mindenkori hatalommal szembeni harcosét.

Az magában meghökkentő, hogy a társadalomkritika a társadalmi problémákkal foglalkozók iránti kritikával társul, sőt: szinte egygé válik azzal. De az igazán elgondolkodtató az, amire a szövegek elmélyült elemzésével jutottam:

<sup>2</sup> A teória és a kifejezés magyarországi elterjedtségére nem találtam bizonyítékot.

a deviancia szociológiájának kritikusai egyszerűen nem olvassák, nem olvasták el az általuk kritizált műveket, vagy igencsak felületesen.

Mills esetében a véletlen mintavétellel kiválasztott James Ford művére ez egyértelműen elmondható: Mills összes érve megbukik Ford tankönyve kapcsán. Vélhetően Mills a cím alapján szerepelteti a művet a listájában – feltehetően még a tartalomjegyzékig sem jutott el „tanulmányozásakor”, pedig ha belenéz, látta volna, hogy a boldogtalan emberi lénytől a környezeti katasztrófák társadalmi hatásáig terjed a szerző figyelme.

A Sumneri tézis apológiáján fáradozó kvantitatív szociológusok, a citációs analizátorok, még a látszatát is elkerülik annak, hogy csaknem százéves tudományos szövegfolyamot tartalmilag, intellektuálisan akarnának megmérni. Ugyan dehogy: a mérés intenciója nem tudás-, hanem hivatkozásalapú, mely alapján taxonómiai rendbe helyezhetőek tudósok nevei, könyvek címei – s az így megállapított sorrendek és táblázatok és khi-négyzetek módszertanilag igazoltan állíthatják egy tudományterület kimúlását.

## 7.

A magyarországi szociológiatudomány egyik legelső műve az 1974-ben megjelent „A deviáns viselkedés szociológiája”, amit Andorka Rudolf, Buda Béla, Cseh-Szombathy László jegyzett. Ekkor még csak két éve, hogy zöld jelzést kapott a nappali szakos szociológusképzés az ELTÉ-n, és egy 1964-es vallásszociológiai vizsgálaton kívül jelentős szociológiai kutatásra még nem került sor. Mondhatjuk: a szociológia pozícionálni próbálta magát, s hogy, hogyan: erre Andorkáék műve – távlatosan szemlélve – kiváló dokumentum.

Ha fellapozzuk a mű bevezetőjét, ezt olvashatjuk: „Kevés beszámolót (ui. a deviáns viselkedésről – BJ.) találunk empirikus kutatásokról és csupán egy-két magyar nyelvű tanulmány foglalkozik e magatartások szociológiai elméleti megközelítésének problémáival. Viszonylag a legelőrehaladottabb a bűnözés szociológiai kutatása hazánkban: a kriminológia magyar nyelvű szakirodalmja jelentős”. (Andorka – Buda – Cseh-Szombathy, 1974: 5) A szociológia és a kriminológia közé kvázi egyenlőségelet tevő mondandó néhány sorral lejjebb még ezzel a tézissel egészül ki: „Így a szociológiai megközelítés nem léphet fel azzal az igénnyel, hogy a deviáns magatartások leghelyesebb elemzését adja, viszont biztos, hogy nélkülözhetetlen olyan komplex kép kialakításához a deviáns magatartásokról, amely alapfeltétele a deviáns viselkedés elleni hathatós társadalompolitikának”. (Andorka – Buda – Cseh-Szombathy, 1974: 5)

Adódhat könnyű s olcsó magyarázatul a politikai kontextus, amely miatt a témától való elhatárolódás érződik a téma magyarországi bevezetőinek mondandójában. De azért itt felsejlik az a gondolat is, amelyet maga Buda Béla így fogalmaz meg 38 évvel későbbi életútinterjújában, 2010 őszén az addiktológia súlyát illetően: „...ez a paradigma, miszerint valaki tönkreteszi magát, ez egy

igazi paradigmája a társadalmi rendnek, tehát ez egy szociológiai indítású, antropológiai, szociálintropológiai kérdésfeltevés (...) a drogosnál dramatikusan – és szcenikusabban – a társadalmi rendet egyszerűen semmi nem tudja megkérdőjelezni.” (Bíró, 2011: 25-26)

Igazat kell adnunk Buda Bélának: valóban paradigmaticus súlyú a kriminálisról és/vagy a deviánsról szóló tudományos kutatás és elméletalkotás, amelyből perspektivikusan szakpolitikai stratégia és a társadalmi légkört meghatározó intézményrendszerek jöhetnek létre. A fenti történet mégis azt érzékelteti, hogy dacára a durkheimi indítást követő csaknem százéves teoretikus erőfeszítéseknek, a szociológiatudományon belül a deviancia szociológiája sokszor irritáltságot vált ki, méltánytalan támadásokat kellett elszenvednie, intellektuálisan sérülékennyé vált. Marginalizálódott, mint minden deviáns.

## 8.

Írásom a tudományos tanulmányírás szabályainak betartásával készült, mégis szokatlannak, műfajilag talán nem könnyen besorolhatónak tűnhet, hiszen a khi-négyszetek mellett a káromkodó tudósról is szó esik benne. A történet, amit bemutatok, maga sem vegytisztán tudományos, hiszen az akadémiai érvek keverednek a személyeskedő támadásokkal: az elméletalkotók, a tudományos tudás szószólói emberi arcot kapnak, emberi gesztusokat tesznek, melyekben ott az indulat, a düh.

Intencióm nem tudománytörténeti kitekintés volt, mint ahogy nem volt célom egy általánosan érvényes teoretikai kontextusba helyezni a témát, ezért ha felmerül az olvasóban ezek iránt a hiányérzet, csak örülni tudok, eszerint gondolatébresztő, munkára inspiráló lett az írásom.

Egy ideje annak elemzésével foglalkozom, hogyan *beszél* a bűnről és a büntetésről az európai kultúra és tudomány – ezen írás ebbe a munkába illeszkedik bele.

## Irodalom<sup>3</sup>

Andorka – Buda – Cseh-Szombathy (1974): Előszó. In Andorka Rudolf – Buda Béla – Cseh-Szombathy László (szerk) *A deviáns viselkedés szociológiája*. Budapest: Gondolat.

Becker, H.S. (1967): Whose Side Are We On? *Social Problems*, 3, 239–247.

<https://academic.oup.com/socpro/article/14/3/239/2924993/Whose-Side-are-we-on>

<sup>3</sup> A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2018. 05. 16.

- Bend, E. – Vogelfanger, M. (1964): A New Look at Mills' Critiques. In Rosenberg, B. et als (szerk.) *Mass Society in Crisis*. New York: Macmillan.
- Ford, J. (1939) *Social Deviation*. New York: Maximilian Company. <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=coo.31924013864198;view=1up;seq=20>
- Bíró, J. (2011): Útmodell. Beszélgetések Buda Bélával 2010 őszén. *Addiktológia*, 1, 32–55. [http://www.matarka.hu/cikk\\_list.php?fusz=99493](http://www.matarka.hu/cikk_list.php?fusz=99493)
- Goode, E. (1997): *Deviant Behavior*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Liazos, A. (1972): The Poverty of Sociology of Deviance: Nut, Sluts, and Perverts. *Social Problems*, 1, 103–120. [http://www.clas.ufl.edu/users/marilynm/Theorizing\\_Black\\_America\\_Syllabus\\_files/Poverty\\_of\\_the\\_Sociology\\_of\\_Deviance.pdf](http://www.clas.ufl.edu/users/marilynm/Theorizing_Black_America_Syllabus_files/Poverty_of_the_Sociology_of_Deviance.pdf)
- Miller, J. M. – Wright, R. A. – Dannels, D. (2001): Is Deviance “Dead”? The Decline of a Sociological Research Specialization. *The American Sociologist*, Fall, 43–59. <http://ponce.inter.edu/acad/facultad/jvillasr/LECTURAS/Is%20Deviance%20Dead.pdf>
- Mills, C. W. (1943): The Professional Ideology of Social Pathologists. *American Journal of Sociology*, 2, 165–180. <http://www.psicopolis.com/sociologia/boxpdf/The%20Professional%20Ideology%20of%20Social%20Pathologists.pdf>
- Mills, C. W. (1972): *Az uralkodó elitről*. (Fordította: Kaposi Tamás) Budapest: Gondolat.
- Queen, S.A. (1939): Social Deviation. Book Review. *The American Journal of Sociology*. 3, 486. <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/218323>
- Sumner, C. (1994): *The Sociology of Deviance: An Obituary*. New York: Continuum
- Sumner, C. (1983): Rethinking deviance: towards a sociology of censure. In *Research in Law, Deviance and Social Control*, 5, Greenwich, Conn: JAI Press.
- Summers, J. H. (2006): The Deciders. *The New York Times*, 2006. május 14. <http://www.nytimes.com/2006/05/14/books/review/14summers.html>
- Thio, A. (1973): Class Bias in the Sociology of Deviance. *The American Sociologist*, 1, 1–12.
- Trevino, J. (2012): *The Social Thought of C.Wright Mills*. SAGE Publ., Inc.

MONIKA RIEDEL – MARKUS KRAUS

# AZ INFORMÁLIS GONDOZÁSÉRT NYÚJTOTT PÉNZBELI JUTTATÁSOK KÖZÖTTI HASONLÓSÁGOK ÉS KÜLÖNBSÉGEK A RÉGI ÉS AZ ÚJ UNIÓS TAGORSZÁGOKBAN\*

A tanulmány áttekintést ad a család és más informális gondozók által nyújtott tartós gondozásért kapható pénzbeli juttatásokról 11 régi és tíz új uniós tagállamban. Egy kivételével a mintánkban szereplő összes ország kínál az informális gondozás finanszírozását segítő valamilyen pénzbeli juttatást. A régi uniós tagországokban jellemzően a gondozásra szoruló személyeknek nyújtott juttatások vannak előtérben, míg az új tagállamokban a gondozók juttatásai a hangsúlyosabbak. A régi tagállamokban adott juttatásokkal összehasonlítva az új tagállamok ellátásai alacsonyabb szintűek és kisebb gyakorisággal kötik őket rászorultság-vizsgálathoz. Mivel számos országban a szociális ellátásokat egyre inkább pénzben és nem természetben nyújtják, és mivel az időseknek nyújtott összes ellátáson belül nem várható az informális gondozás részarányának a csökkenése, gondosan mérlegelni kell a pénzbeli juttatások munkaerőpiaci részvételre gyakorolt hatását.

Az Európa 2020 stratégia elfogadásával az Európai Unió összes tagállama célul tűzte ki az intelligens, fenntartható és inkluzív gazdasági növekedés segítését (European Commission, 2010). Az inkluzív növekedés egymással összefüggő céljai közül ebben a tanulmányban kettő érdemel kiemelt figyelmet: a 20–64 év közötti népesség 75 százalékának foglalkoztatottnak kell lennie évtizedünk végére, illetve a szegénységi szint alatt élők számának csökkennie kell húsz millióval. A két cél egyértelműen összefügg egymással és mindkettő fontos a tartós idősgondozás szempontjából, mivel a foglalkoztatási stratégia célcsoportjába tartoznak az informális gondozás többségét nyújtó lakossági csoportok: a nők és az idősebb felnőttek.

A népesség elöregedése és a munkaképes korúak számának csökkenése még inkább növeli az informális gondozók tevékenységének jelentőségét. Ennek ered-

\* Monika Riedel, Markus Kraus: Differences and similarities in monetary benefits for informal care in old and new EU member states, *International Journal of Social Welfare* 2016. 25: 7–17.

ményeként a munkaező egyre nagyobb részének kell összeegyeztetnie a gondozást és a fizetett munkát. Sok informális gondozónak komoly kihívást jelent ennek a két szerepnek a kombinálása, és a gondozási kötelezettségek nélküli embertársaikhoz képest a gondozók több konfliktussal szembesülnek a munka és a család összefüggésében. Ezenkívül az informális gondozók egészségügyi és családi okok miatt többet hiányoznak a munkahelyükről, mint a gondozást nem végzők (Zuba & Schneider, 2013). Az informális gondozók munkaezőpiaci kötődését meghatározó döntő tényező a gondozás intenzitása (Jakobsson, Kotsadam & Szebehely, 2013; OECD, 2011; Simonazzi, 2009). Továbbá, az országok közötti összehasonlító vizsgálatok a közép- és dél-európai országokban erősebb kapcsolatot mutatnak ki az informális gondozói munka és a foglalkoztatottság között, mint a skandináv országokban. A kutatások szerint a fejletlenebb formális gondozási szolgáltató rendszerrel rendelkező országokban erősebb a negatív kapcsolat (Bolin, Lindgren, & Lundborg, 2008; Kotsadam, 2011). Ez megerősíti, hogy hatékony támogatást kell nyújtani az informális gondozóknak, mivel valószínűleg erősödni fog az informális gondozás átlagos intenzitása (például az annak érdekében bevett változatos szakpolitikai intézkedések miatt, hogy a lehető legkésőbbre halasztsák a házigondozásból az intézményi gondozásba történő átmenetet). A formális gondozók csak egy töredékét tudják kielégíteni a házigondozási szükségleteknek, a gondozás nagy része az informális gondozókra marad, akik többnyire nők.

Az informális gondozók tevékenységének intenzívebbé válása a fizetett munkában töltött idő csökkenéséhez vezethet, ami növeli a gondozók jelenlegi és jövőbeli szegénységi kockázatát. Ezért ha nem támogatjuk megfelelően az informális gondozást, akkor veszélyeztethetjük az uniós foglalkoztatási és inklúziós célok elérését. Mivel a legtöbb országban főleg a nők végzik az informális gondozást, ez a trend mélyítheti a nemek között már egyébként is meglévő szakadékot. A tartós gondozással kapcsolatos politikákra az a trend jellemző, hogy természetbeni ellátások helyett inkább pénzbeli juttatásokat adnak (OECD, 2011; Pavolini & Ranci, 2008). Különösen a régi uniós tagországokban emelik ki a pénzbeli juttatások előnyeként, hogy ezek a juttatások a választási szabadság erősítésével szélesítik a gondozásra szorulóknak lehetőségeit. A pontosabb elemzések azonban kimutatták, hogy ez az ígélet nem minden érintett egyén számára válik ugyanúgy valóra. A juttatások konkrét jellemzőitől és az országos társadalmi-gazdasági háttérétől függően előfordulhat, hogy az adott juttatások inkább a gondozók, mint a gondozottak helyzetét javítják (Ungerson, 2004), vagy inkább a magasabb, mint az alacsonyabb jövedelmű gondozókat kedvezményezik (Morel, 2007). Továbbá, a politikusok azért is szerethetik jobban a pénzbeli ellátásokat, mert az ilyen juttatásokkal kapcsolatban könnyebben alkalmazhatók költségmegtörő intézkedések, mint a természetbeni ellátások esetén (European Commission, 2012a).

Ezért tehát meg kell vizsgálni, miként tervezhetőek ezek a juttatások úgy, hogy a gondozottakat és a gondozókat is támogassák, és miként segíthetik az uniós foglalkoztatási és inklúziós célok megvalósulását. Az eddigi elemzések jellemzően szűkebb körű országos mintán alapultak (Gadsby, 2013). Legjobb tudomásunk

szerint a szélesebb körű elemzések alapvetően az iparosodott nyugati országokra koncentráltak (OECD, 2011). A meglevő elemzések – vélhetően adatproblémák miatt – gyakran figyelmen kívül hagyták a szegényebb országokat, vagy az új uniós tagállamokat. Mikor az új uniós tagállamok vannak a vizsgálódás középpontjában, akkor az elemzések jellemzően belső összehasonlítást eredményeznek, és nem foglalkozik az Európai Unió két országcsoportja közötti kölcsönös tanulással (Österle, 2010). Ez a hiány nagyon sajnálatos, mivel feltételezzük, hogy a gazdasági háttérben és a jóléti rendszerekben mutatkozó különbségek szükségessé teszik a két országcsoport elkülönítését.

Ennek érdekében ez a tanulmány összehasonlítja az EU-ban az idősebb felnőttek számára nyújtott informális gondozás támogatására használt pénzbeli juttatásokat. A cikk a következő kutatási kérdést vizsgálja meg: mik a régi és az új uniós tagországok közötti különbségek a pénzbeli ellátásokhoz való elérhetőség és hozzáférhetőség terén? A legtöbb korábbi tanulmánnyal szemben ez a tanulmány nem a formális, hanem az informális gondozást támogató juttatásokat vizsgálja.

## Adatok

A tanulmányban szereplő információk forrásul elsősorban a 7. keretprogram (FP7 Health-2007-3.2.2, Grant No. 223483) által finanszírozott program keretében a nemzeti tartós gondozási rendszerekről készült, 2010-ben publikált országjelentések szolgálnak. A következő országok szerepeltek a programban: Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Dánia, Anglia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Hollandia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország. Az egyes országokra vonatkozó információk összegyűjtése során az volt a célunk, hogy a kulcsfogalmak minden országra érvényes meghatározását alkalmazzuk. Gondosan megvizsgáltuk az összegyűjtött információkat és a magas fokú adatminőség és összehasonlíthatóság érdekében ellenőriztük az alkalmazott definíciókkal való konzisztenciájukat. Az összegzett megállapításokat aztán hitelesítésre elküldtük az országjelentések szerzőinek. Ahol ez lehetséges volt, a kapott adatokat kiegészítettük a szakirodalomból származó információkkal.

Az OECD (2005b) alapján a következőképpen definiáltuk az informális gondozást: házastársak/partnerek, a háztartás egyéb tagjai, barátok, szomszédok és mások által nyújtott gondozás, akiknek általában (de nem szükségképpen) már van létező szociális kapcsolatuk a gondozottakkal. Az OECD (2005b) szerint az informális gondozás jellemzően a gondozott otthonában történik és ingyenes. Az utóbbi években azonban egyre több országban szélesedtek az informális gondozóknak nyújtott támogató programok, köztük a pénzbeli támogatások is. Ezért az, hogy „ingyenes”, nem használható az informális gondozói ellátás meghatározó jellemzőjeként. A hangsúly inkább a gondozottak és gondozók közötti kapcsolat informális jellegén van. Ennek megfelelően a bentlakó migráns gondo-

zó munkásokat a formális gondozók csoportjába soroltuk, mivel gondozói szerepüket a gondozottal való szakmai kapcsolat keretében látják el. Elemzésünkben ezért ezt a fajta gondozást figyelmen kívül hagytuk.

Ez a tanulmány az idősebb felnőttek, azaz a 65 éven felüli népesség gondozását vizsgálta. Az országos támogató programok nem feltétlenül korlátozódtak erre a korosztályra, hanem kiterjedhettek az összes gondozást igénylőre. Ahol szükséges, jelezni fogjuk a támogató programok életkorral kapcsolatos ismert korlátozásait.

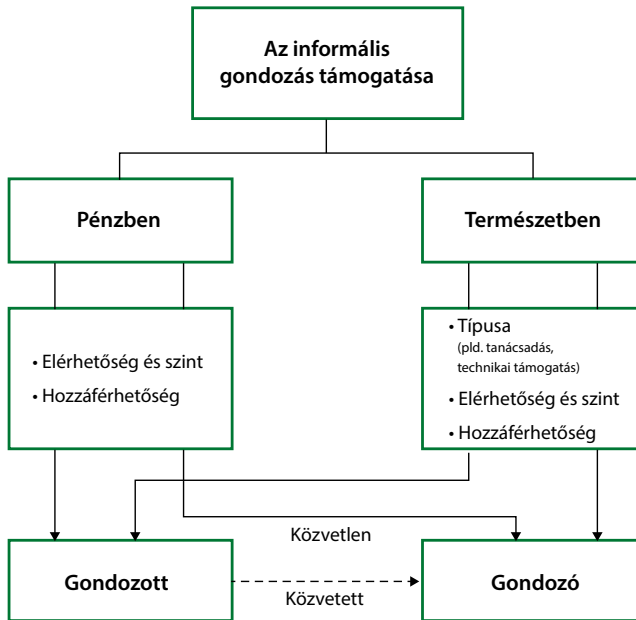
## Elméleti keret

Az informális gondozásra alkalmazható, támogató szolgáltatásokkal kapcsolatos elméleti keretünk két alapvető osztályozási jellemzőt különböztet meg: (i) a támogatás típusát és (ii) az elsődleges haszonélvezőt. E különbségtéves alapján négy csoportba oszthatjuk az informális gondozáshoz nyújtott támogató szolgáltatásokat (vö. *1. ábra*).

Az első alapvető osztályozási kategória (a támogatás típusa) arra vonatkozik, hogy a támogatást természetben (azaz a haszonélvezők a nélkül részesülnek szolgáltatásokban, hogy a szolgáltatások használatakor komolyabb összeget kellene fizetniük értük), vagy pénzben (azaz a haszonélvezők pénzt kapnak a saját választásuk szerinti szolgáltatások megvásárlására) nyújthatják. Ebben a tanulmányban két okból az utóbbira – a *pénzbeli juttatásokra* – koncentrálunk. Először is, a támogató rendszer ekben elmozdulás történt a pénzbeli juttatások javára (Pavolini & Ranci, 2008), amit gyakran az a cél ösztönzött, hogy növeljék a gondozásra szorulóknak saját életükkel kapcsolatos döntési szabadságát (vö. pl. OECD, 2005a; WHO, 2003). Másodszor, a felmérések szerint a pénzbeli támogatás bizonyult az informális gondozáshoz nyújtott támogatás leginkább kívánt formájának (European Commission, 2012a; lásd még a *Diszkusszió és következmények* című részt).

Az elemzésünket még tovább szűkítjük az olyan pénzbeli juttatásokra, amik az *informális gondozás finanszírozására használhatók*. Ez a korlátozás két okból sem magától értetődő. Először, a tartós gondozásra rendelkezésre álló pénzbeli juttatások közül nem mindegyik használható fel erre a célra, mivel sok országban csak a formális szolgáltatásokra fordíthatók a pénzbeli juttatások. Másodszor, még ha használhatók is a pénzbeli juttatások az informális gondozás költségeinek fedezésére, csak elvétve jelennek meg az informális gondozásra fordítható címkézett ellátásokként – inkább olyan kritériumokhoz kötik őket, mint a függőség szintje vagy a fogyatékosok foka, attól függetlenül, hogy ténylegesen ki nyújtja a szolgáltatást.

1. ábra: Az informális gondozáshoz nyújtott támogató intézkedések csoportosítása



A másik alapvető osztályozási kategóriaként a támogató szolgáltatás elsődleges hasznélvezőjét használtuk (vö. még Naiditch, 2012). Fontos megkülönböztetnünk, hogy a gondozó vagy a gondozott-e az elsődleges hasznélvező, mivel gyakran hibásan feltételezik, hogy a gondozást nyújtó és kapó személyeknek ugyanazok a szükségleteik. A támogató szolgáltatással kapcsolatos szükségletek még a gondozók körében sem homogének, mert a gondozók foglalkozási státusza olyan fontos megkülönböztető jegy, ami eltérő szükségleteket eredményezhet (Arksey & Glendenning, 2007). Ugyanakkor az, hogy hivatalosan ki jogosult az ellátásra – a gondozó vagy a gondozott – nem szükségképpen zárja ki, hogy a másik fél is profitáljon belőle. Erre a helyzetre a gondozottaknak nyújtott pénzbeli juttatások szolgáltatják a legtermészetesebb példát: ha a gondozott az informális gondozók javadalmazására használja ezeket a juttatásokat, akkor a juttatások az informális gondozóknak adott közvetett támogatásokként működnek (Twigg & Atkin, 1994).

Az informális gondozáshoz nyújtott juttatások hasznossága számos dologtól függ. E tanulmány ezek közül kettőre koncentrál: a pénzbeli juttatások elérhetőségére (meglétére) és hozzáférhetőségére. Más jellemzők, így például a gondozás minősége is fontosak, de az érintett családok szempontjából azok a legsürgetőbb kérdések, hogy kapnak-e támogatást, és ha igen, akkor mennyit és milyen feltételekkel.

A juttatások elérhetősége és szintje tekintetében elemzésünk a következő kérdésekkel kapcsolatban szolgáltat információt. Mennyi pénzt adnak, a szükség-

let milyen meghatározása és/vagy szintje alapján (ha egyáltalán vannak pénzbeli juttatások)? Függetlenül a megítélt összeg a szükséglet mértékétől? Ha erre igen a válasz, akkor felmerül a szükségletfelmérés kérdése.

A tanulmányban két típusa van a hozzáférhetőség meghatározásának: a gondozással kapcsolatos szükségletek felmérése és a pénzbeli szükségletek felmérése. Ezért a következő kérdésre fókuszálunk: van-e olyan folyamat, amely során felméri a gondozási szükségleteket? Ha igen, akkor milyen jellegű ez a folyamat? A juttatások rászorultság vizsgálatához (means-teszt) kötöttek, vagy kötődnek-e valamilyen módon a jövedelmi és vagyoni helyzethez? A gondozóknak nyújtott támogatások esetében van egy pótlólagos kérdés: közvetlenül mérik fel a támogatási szükségletüket, vagy a szükségleteik meghatározása egyszerűen az ellátottak gondozási szükségletein alapul?

## Közvetlenül a gondozottaknak nyújtott pénzbeli juttatások

### *Elérhetőség és szint*

A 21 országból hét nem nyújt olyan pénzbeli juttatást, amit a gondozásra szoruló egyének az informális gondozás finanszírozására használhatnának (vö. *1. táblázat*). Ez a hét ország két főcsoportra osztható. Az első csoportot régi uniós tagországok, Dánia és Svédország alkotják. Bizonyos mértékig Finnország is ide sorolható, ahol meglehetősen szerények a juttatások. A skandináv országokban a gondozást hagyományosan közfelelősségnek tartják, és csak az utóbbi időben tapasztalható részleges változás a család szerepének növelése irányába (Karlsson, Iversen & Øien, 2012). Ezekben az országokban azonban az informális gondozásban részesülőknek nyújtott juttatás hiánya nem jelenti az informális gondozás támogatásának hiányát. Inkább az a helyzet, hogy a támogatásnak egyszerűen különböző formái vannak; a támogatást hagyományosan alapvetően természetben adják, vagy közvetlenül az informális gondozást végzőknek utalják (vö. *2. táblázat*). A természetbeni ellátásokat nem tekinthetjük rosszabb támogatásoknak, sőt, a kutatások szerint a fejlett formális gondozási szolgáltatások rendszere kulcsfontosságú a munkavállalás és gondozás összeegyeztetése szempontjából (Jakobsson et al., 2013; Kotsadam, 2011).

1. táblázat: A gondozottak pénzbeli juttatásai

Ország	Gondozott / Juttatás	Szükséglet-felmérés	Means-tesztelt / jövedelem-függő
<b>Régi uniós tagországok</b>			
Ausztria	Gondozási támogatás: 154–1656 €/hónap (2011 óta); átlag 435 €/hónap (2010. december)	igen	nem
Belgium	Gondozási támogatás: átlag 274 €/hónap (2008) kivéve Flandriában, itt egyösszegű 130 €/hónap (2010)	igen	igen
Dánia	Nincs	–	–
Anglia	Fogyatékosági támogatás: kb. 220 €/hónap (nappali gondozás), kb. 330 €/hónap (nappali és/vagy éjszakai gondozás) Egyéni költségvetés	igen	nem
Finnország	Gondozási támogatás: kb. 100 €/hónap	igen	igen
Franciaország	Gondozási támogatás: átlag 490 €/hónap	igen	igen
Németország	Gondozási támogatás: 225–685 €/hónap (2010)	igen	igen
Olaszország	Gondozási támogatás: átlag 472 €/hónap (2009) Ezen felül kisebb regionális juttatások	igen	nem
Hollandia	Egyéni költségvetés	igen	igen
Spanyolország	Gondozási támogatás: 406–507 €/hónap (2008)	igen	nem
Svédország	Nincs	–	–
<b>Új uniós tagországok</b>			
Bulgária	Nincs	–	–
Cseh Köztársaság	Gondozási támogatás: 31–460 €/hónap (2013), átlag 127 €/hónap (2005)	igen	nem
Észtország	Fogyatékosági juttatás: 13–41 €/hónap (2011)	–	–
Magyarország	Nincs	–	–
Lettország	Fogyatékosági támogatás: kb. 105 €/hónap	igen	nem
Litvánia	Nincs	–	–
Lengyelország	Gondozási támogatás: alacsony összegű segély. Speciális támogatás minden 75 éven felülinek: kb. az átlagos öregségi nyugdíj 10%-a	nem	igen

*folytatódik*

Ország	Gondozott / Juttatás	Szükséglet-felmérés	Means-tesztelt / jövedelem-függő
Románia	Fogyatékosági támogatás: sok krónikus és halálós betegségben szenvedő idős embernek nyújtott juttatás	igen	igen
Szlovákia	Nincs	–	–
Szlovénia	Gondozási támogatás Gondozáshoz és segíteshez adott kiegészítő juttatás: olyan fogyatékosággal élőknek, akik fogyatékosági támogatást kapnak és nem jogosultak nyugdíjra a kötelező nyugdíjbiztosításból és rokkantbiztosításból	igen igen	nem nem

*Megjegyzés:*

Azokat a juttatásokat is tartalmazza, amelyeket nem kizárólag az informális gondozóknak szánanak, de (gyakran) erre a célra használják.

–: nem alkalmazható

Svédországban a tartós gondozásra költött kiadások és a tartós gondozási szektoron belüli foglalkoztatás sokkal magasabbak, mint a többi skandináv országban (OECD, 2011). Az utóbbi időben a formális támogatási rendszerek túlterheltségének csökkentését célzó erősödő törekvések ahhoz vezettek, hogy ösztönözni kezdték az informális gondozást. A szociális szolgáltatásokról szóló törvény 2009 óta kötelezi a települési önkormányzatokat, hogy támogassák az informális gondozókat. Jelenleg lényegében az összes svéd önkormányzat kínál valamilyen formájú támogatást (pl. az informális gondozók pihenésére és tehermentesítésére). Ezeket a szolgáltatásokat azonban jellemzően természetben nyújtják (Triantafyllou et al., 2010). Az informális gondozásnak nyújtott támogató szolgáltatások expanziója részben az idősebb népességnek nyújtott támogató szolgáltatások eróziójára adott reakciónak tekinthető. A dániai formális tartós gondozási szolgáltatásokkal összehasonlítva Svédországban sokkal alacsonyabb azoknak a komoly gondozási szükségletű személyeknek az aránya, akik jelentős juttatásokat kapnak. Ezenkívül Dániában általánosabb az informális gondozás, mint Svédországban, de a svéd gondozók átlagosan több gondozási órát teljesítenek, mint dán kollégáik. Ezért az idősebb felnőttek dán tartós gondozási rendszerét a defamilizálás tekintetében jobbnak tartják a hasonló svéd rendszernél (Jakobsson et al., 2013; Rauch, 2007).

A másik országcsoportba csak új uniós tagországok tartoznak, köztük Bulgária, Észtország, Magyarország, Litvánia és Szlovákia. A különböző történelmi hátterük alapján ezek az országok két típusba sorolhatók. Bulgáriában, Szlovákiában és Magyarországon korábban a család volt az idősgondozás legfontosabb szolgáltatója és ezt a szerepét nagyrészt mind a mai napig megőrizte. A betegápolást jellemzően az egészségügyi rendszer végzi, más területeken (pl. háztartási munkák, vásárlás) pedig a család elégíti ki a szükségleteket (Österle, 2010). Ezekben az országokban a közszeaktor sokáig nem nyújtott kiegészítő támogatást.

Észtországban és Lettországban, a korábbi Szovjetunió tagállamaiban a múltban sokkal kevésbé volt jelentős a család informális gondozásban játszott szerepe, mivel ezekben az országokban erőteljesen támogatták a nők munkavállalását. A harmadik balti államban, Litvániában, a gondozók és a gondozottak számára sincsenek az informális gondozást támogató pénzbeli juttatások. A balti államok között mutatkozó különbségek valószínűleg a Litvániában sokkal erősebb katolikus hagyományokra vezethetők vissza. A kevésbé vallásos lutheránus társadalmakhoz képest itt erősebb volt az a felfogás, hogy a családtagok gondozási szükségleteinek kielégítése a közeli hozzátartozók kötelezettsége. Ezért feltételezzük, hogy a pénzbeli juttatások elérhetősége terén e két országcsoport között mutatkozó különbségek a költségvetési megfontolásokon kívül a szolgáltatásokkal kapcsolatos eltérő közgondolkodásra és tradíciókra vezethetők vissza.

A 21 ország közül 14 ad valamilyen formában pénzbeli juttatást a gondozottaknak. Az *1. táblázat* összefoglalja a juttatási szintekre vonatkozó összegyűjtött információinkat és áttekintést ad erről a típusról a régi és új uniós tagországokban. Az adatok nagy különbségeket mutatnak az országok között, és a széles körű helyi kötelezettségek arra utalnak, hogy országokon belül is nagy eltérések lehetnek. A régi uniós tagországokban a juttatási szint megközelítően havi 100 euró (Finnország) és nem kevesebb, mint havi 1656 euró között váltakozik (Ausztriában, a hét országos szükségletkategória közül a legmagasabb). A havi 400 euró körüli átlagos összeg tűnik a leginkább jellemzőnek. Az új uniós tagországok általában sokkal alacsonyabb összegű juttatásokat adnak, ami összhangban van az ezekben az országokban levő alacsonyabb átlagjövedelemmel és közkiadással.

### *Hozzáférhetőség*

Az ápolási és pénzbeli szükségletek felmérésével kapcsolatos információkat az *1. táblázat* tartalmazza.

### *Ápolási szükségletek felmérése*

Ahhoz, hogy valaki pénzbeli juttatást kapjon, Lengyelországon kívül az összes országban létezik valamilyen szükségletfelmérési eljárás a gondozottak gondozási szükségleteinek a megállapítására. A gondozási szükségletek felmérésére vonatkozóan nem találtunk határozott különbségeket a régi és az új tagországok között. Inkább azt láthatjuk, hogy az egyes országok számos különböző eszközt használnak a saját szükségletfelmérési eljárásaik során. Az alkalmazott fő eszközök alapján az országok két csoportra oszthatók.

Az első és nagyobb csoportban az országok olyan eszközöket alkalmaznak, amelyek a funkcionális korlátozások alapján állapítják meg a gondozási szükséglet mértékét. Ezek a felmérések jellemzően a mindennapi tevékenység (activities of daily living – ADLs), néha a napi eszközhasználat (instrumental activities of daily living – iADLs) vizsgálatán alapulnak, vagy az országok az ADLs és iADLs

alapú létező eszközök valamilyen nemzeti változatát használják (ilyen például a Katz vagy Barthel index<sup>1</sup>). A cseh rendszer például 36 ADLs mértéket használ, amelyek alapján 4 függőségi kategóriát állapít meg, és ezekhez társítja a pénzbeli juttatást. A felnőttekre megállapított „enyhe függőség”, a legalacsonyabb kategória azt jelenti, hogy a gondozott a 36 tevékenység közül 12-t nem képes önállóan végezni (Sowa, 2010). Franciaországban szintén az ADLs-en alapul a függőség mértékének megállapítására szolgáló országosan egységes szabvány, de hat szükséglet szintet határoz meg. Csak a négy nagyobb szükséglet szintű csoportba soroltak kapják a fő tartós gondozási pénzbeli juttatást (Joël, Dufour-Kippelen, Duchêne, & Marmier, 2010). Németországban a felmérés három gondozási szintet különít el az ADLs-en és iADLs-en alapuló országos szabvány és iránymutatások alapján. Egy nemrég elfogadott törvény a hagyományos személyes gondozáshoz képest szélesítette a felügyeletet igénylő nagyobb gondozási szükségletűeknek nyújtott segítséget. Az intézkedés a gondozás javítását célozta (például demens gondozottak esetében).

A másik csoportba tartozó országok bizonyos gondozási feladatok elvégzéséhez szükséges idő mértékében határozzák meg a gondozási szükségleteket. A megállapítható gondozási órák száma lehet a gondozási szükségletek felméréseinek fő vagy kizárólagos kritériuma, vagy ezt kombinálhatják más, például az ADLs-en alapuló eszközökkel. Ausztriában például a megállapítható gondozási órák száma jelenti a fő szempontot a gondozási szükségletek hét szintre osztásához és az ezekhez társuló pénzbeli ellátások megítéléséhez (Riedel & Kraus, 2010).

Az országok közül egyedül Lengyelország nem alkalmaz semmilyen szükségletfelmérést a gondozási szükségletek finanszírozását célzó pénzbeli juttatások feltételeként. Lengyelországban a fő pénzbeli juttatás a tényleges gondozási szükséglettől függetlenül jár a 75 éven felülieknek, a juttatás célja a tartós gondozás költségeihez való hozzájárulás. A felmérés hiánya azzal magyarázható, hogy ebben a korcsoportban meglehetősen általánosak a gondozási szükségletek – ezért az idősebb felnőtt lakosság tekintélyes hányadára kiterjedő formális felmérés komoly erőforrásokat igényelne, amelyek hatékonyabban használhatók, ha inkább a gondozás finanszírozására használják őket. Lengyelországban mikro- és makroszinten is ez a pénzbeli juttatás a legfontosabb tartós gondozási ellátás, a kifizetése a társadalombiztosítási rendszeren keresztül történik. Ezen kívül kisebb pénzbeli juttatások kaphatók a szociális segélyezési rendszerből (Golinowska, 2010).

A gondozási szükségletek pontos meghatározásán kívül a pénzbeli juttatásban részesülők száma is a felmérési eljárás szigorúságától függ. Hollandiában például

<sup>1</sup> A Katz index a gondozott mindennapi aktivitásának mérésére szolgáló eszköz a fürdés, az öltözködés, a WC-használat, a közlekedés, a széklet- és vizeletviszartartás és az étkezés területén. Az 1 minden területen a teljes cselekvési szabadságot jelöli, a 0 pedig azt mutatja, hogy segítségre van szükség. A hat terület alapján az összpontszám 0 és 6 közé eshet. A Barthel index a fogyatékoság mértékét mutatja, és tíz területen méri (Marmier, 2010) a gondozott önálló cselekvésre való képességét, köztük a széklet- és vizelettartást. A gondozott 0-15 pontot kaphat, ami a szükséges segítés mértékétől függ pl. az étkezés, a fürdés, az öltözködés és a sétálás területén (Mosby, Inc, 2008).

túl enyhe volt a felmérési eljárás, így 2002 és 2010 között tízszeresére növekedett a személyi költségvetésre jogosultak száma. Ezért módosították a törvényt, 2014-től csak azoknak ítélték meg a személyi költségvetést, akiket egyébként gondozóintézményekbe kellett volna utalni (Van Ginneken, Groenewegen, & McKee, 2012). Németországban az idők folyamán szigorodtak a felmérési eljárások és kritériumok, amely eredményeként a gondozási támogatás minden szintjében nőttek az átlagos gondozási szükségletek, és ezzel megakadályozták a juttatásokat kapók számának növekedését.

### Pénzbeli felmérés

Adataink szerint a 21 ország közül 8-ban a juttatást kapók jövedelmi helyzetétől függetlenül folyósítják az ellátást. Az, hogy egy ország vizsgálja-e a jövedelmi helyzetet, nem az uniós tagság időtartamától függ, hanem inkább attól, hogy az adott ország melyik jóléti modellbe – Beveridge vagy Bismarck – tartozik. A WHO-val összhangban azt találtuk, hogy az erősebb biztosítási hagyományokkal rendelkező országok (Ausztria, Németország, Hollandia, illetve a Cseh Köztársaság, és Szlovénia) hajlamosak a rászorultság vizsgálat nélküli juttatásfolyósításra. Az ilyen erős biztosítási tradíció nélküli országok gyakrabban alkalmaznak means-tesztet (Anglia, Finnország, Olaszország, Spanyolország és Románia). Franciaország helyzete speciális: a fő pénzbeli juttatás tulajdonképpen nem means-tesztelt, de a megítélt összeget progresszíven csökkentik (0 és 80% között) a juttatott jövedelmének nagyságától függően.

## A gondozóknak nyújtott pénzbeli juttatások

### *Elérhetőség és szint*

Az informális gondozóknak rendszeres támogatást nyújtó ellátások két típusa különíthető el. Az egyik közvetlen pénzbeli juttatást nyújt, a másik a biztosítási díjon keresztül adja a támogatást (egészségbiztosítás és nyugdíjbiztosítás). A közvetlen pénzbeli támogatás összege általában a gondozási szükségletek nagyságától, valamint a gondozott és a gondozó személyes helyzetétől függ (pl. milyen az informális gondozó foglalkoztatási helyzete). Előfordulhat, hogy a hatóságok formálisan foglalkoztatják a gondozókat. Bár a tartós gondozás biztosítása a cél, az ilyen programok időkorlátot tartalmazhatnak (mint pl. Dániában).

Az informális gondozók által megpályázható pénzbeli juttatások elméleti elérhetőségét illetően nem találtunk világos különbségeket a régi és új tagországok között. Biztosítási díjon keresztül közvetett támogatás viszont csak a régi tagországokban (pl. Ausztriában és Németországban) létezik.

2. táblázat: A gondozók pénzbeli juttatásai

Ország	Gondozó		
	Juttatás	A juttatás jellege	
		Jövedelem- kiegészítés	Jövedelem- helyettesítés
<b>Régi uniós tagországok</b>			
Ausztria	Nincsenek juttatások	–	–
Belgium	Régióként eltérő szint		igen
Dánia	Kb. 2220 €/hónap (önkormányzati foglalkoztatás alapján); maximum 6 hónapig		igen
Anglia	Kb. 344 €/hónap; minimum gondozási idő havi 150 óra	igen	
Finnország	Általában 336 €/hónap, max. 637 €/hónap	igen	
Franciaország	Nincs juttatás	–	–
Németország	Nincs juttatás	–	–
Olaszország	Régióként eltérő szint	igen	
Hollandia	Nincs juttatás	–	–
Spanyolország	átlag 727 €/hónap		igen
Svédország	Régióként eltérő szint; egyes régiókban lehetséges a foglalkoztatás		igen
<b>Új uniós tagországok</b>			
Bulgária	Egyéni helyzettől függő szint; alkalmazható munkanélküli családtagokra; gondozási felkészítő képzéshez kötött		igen
Cseh Köztársaság	2007 óta nincs juttatás; a korábbi juttatást teljes munkaidős gondozáshoz kötött volt	igen	
Észtország	Helyi önkormányzattól függő szint	igen	
Magyarország	átlag 87 €/hónap	igen	
Lettország	Kb. 140 €/hónap	igen	
Litvánia	Nincs juttatás		
Lengyelország	Kb. 135 €/hónap (2009); gyakrabban nyújtják fogyatékossgal élő gyerekeknek, mint időseknek	–	–
Románia	Szint: nem elérhető	igen	
Szlovákia	Kb. 206 €/hónap (egy személy gondozására) vagy 275 €/hónap (két vagy több személy gondozására); átlag 139 €/hónap (egy személy gondozására); függ a gondozott jövedelmétől; az öregségi nyugdíjat kapóknak alacsonyabb	igen	
Szlovénia	Kb. 566 €/hónap (2009)		igen

*Megjegyzés:*

Azokat a juttatásokat is tartalmazza, amelyeket nem kizárólag az informális gondozóknak szán-  
nak, de (gyakran) erre a célra használnak.

–: nem alkalmazható

Kevés a támogató rendszer ek bőkezűségére vonatkozó kvantitatív információ. De ha tudjuk, hogy a juttatásokat jövedelemkiegészítésnek vagy jövedelemhelyettesítésnek tartják-e, akkor következtetéseket vonhatunk le a támogató rendszer ek relatív bőkezűségéről. A régi uniós tagországok nagyobb részében a támogató programok elég bőkezűek ahhoz, hogy azon jövedelem helyettesítésének ítélessük őket, amit az informális gondozó egyébként a hagyományos munkaerőpiacon keresett volna. Az új uniós tagállamokban a meglévő támogatások gyakrabban ítéllhetők jövedelemkiegészítésnek, mint jövedelemhelyettesítésnek. Így a juttatások bőkezűsége (a gondozónkénti átlagos juttatás) a régi és az új tagállamok közötti megkülönböztető tényezőnek tekinthető.

A 21 országból hétben van jövedelemhelyettesítő program. A legbőkezűbb a dán rendszer, ahol az informális gondozók havi 2200 eurót kereshetnek. Dániában az informális gondozás kevésbé alapul a tradíción, mint például Közép- és Kelet-Európában. Ezért a Dániához hasonló országokban nagyobb külső (pénzbeli) ösztönzésre lehet szükség, ha a politika célul tűzi ki, hogy többen nyújtsanak informális gondozást.

A 21 országból nyolcban az informális gondozóknak adott összegek mértékéből kiderül, hogy itt a pénzbeli juttatást a gondozók tevékenységét elismerő támogatásnak, és nem teljes fizetésnek kell tekinteni. Hat tagállamban nem nyújtanak közvetlen pénzbeli támogatást az informális gondozóknak (vö. 2. táblázat).

A támogató rendszer ek másik típusában az illetékes hatóság megtéríti az informális gondozók biztosítási díját, általában az öregségi nyugdíjakra vonatkozóan. Ilyen juttatást főleg olyan informális gondozóknak nyújtanak, akik intenzívebb gondozást végeznek, és ezért sokszor nem tudják megtartani a munkahelyüket. Az erre a juttatásra való jogosultság általában a szükséges gondozás nehézségétől és időtartamától, valamint az informális gondozó informális gondozási időszak alatti vagy előtti foglalkoztatási helyzetétől függ (pl. Ausztriában a jogosultsági feltételek közé tartozik, hogy a gondozottnak legalább 3. szintű gondozási szükséglete legyen, és egy közeli családtag által otthon végzett gondozás intenzitása kizárjon minden más munkavállalást).

### *Hozzáférhetőség*

A gondozók támogatás iránti szükségletét felmérhetik közvetlenül, mint Angliában, vagy a gondozottak felmért szükségletei alapján megállapíthatják közvetetten, mint a legtöbb egyéb országban. Ausztria példázhatja az utóbbi esetet, ahol a gondozóknak nyújtott különböző támogató szolgáltatások igénybevételének előfeltétele, hogy a gondozott gondozási szükségletének legalább hármas szintűnek kell lennie, attól függetlenül, hogy a gondozott mennyi pénzt kap formális házi gondozásért (pl. otthoni ápolási ellátásért).

Az informális gondozóknak nyújtott jövedelemhelyettesítő típusú támogatások általában jelentős kiadást jelentenek a finanszírozónak (a helyi önkormányzatnak vagy a központi államnak). Éppen ezért gyakran korlátozzák az ilyen

támogatásokhoz való hozzáférést. Például Dániában a helyi önkormányzatok legfeljebb hat hónapig alkalmazhatnak közeli családtagokat gondozóként rokonaik gondozására (Schulz, 2010a); Spanyolországban csak kivételes körülmények megléte esetén folyósítanak pénzbeli juttatást az informális gondozóknak<sup>2</sup> (Gutiérrez, Jiménez-Martín, Vegas, & Vilaplana, 2010); Angliában a becslések szerint tízből csak egy „nagy teherbírású” informális gondozó kapja meg az informális gondozók pénzbeli támogatását (Comas-Herrera, Pickard, Wittenberg, Malley, & King, 2010). Ezenkívül az informális gondozók támogatásai gyakran korlátozódnak a súlyos gondozási szükségletek kielégítését végzőkre. A „súlyos” jelleg a gondozáshoz szükséges minimális idővel határozható meg. Például Angliában havonta 150 óra gondozás kell ahhoz, hogy a gondozó jogosulttá váljon a gondozási támogatásra (Comas-Herrera et al., 2010). A feltételek között szerepelhet az is, hogy az informális gondozó csökkentse munkaidejét, vagy teljesen adja fel fizetett állását, mint például Lengyelországban (Golinowska, 2010), vagy a Cseh Körtárságban a 2006-2007-es reform előtt (Sowa, 2010).

Az informális gondozók pénzbeli juttatásokra való jogosultságát szabályozó országos rendelkezések a gondozók munkájának elismerése tekintetében általában meglehetősen magas küszöbökkel állapítanak meg, különösen a magasabb összegű támogatások esetében. Az országos rendelkezések nagy változatossága miatt nem állapíthatók meg közös jellemzők a régi és az új uniós tagországok csoportján belül.

## Eredmények

Ez a tanulmány az informális gondozók és az informális gondozásban részesülők pénzbeli juttatásainak elérhetőségét és hozzáférhetőségét hasonlítja össze a régi és új uniós tagországokat tartalmazó két országcsoport között. Az elérhetőség tekintetében a 21 EU tagállamot felölelő vizsgálatunk azt mutatja, hogy a régi tagállamokban és bizonyos mértékig az újakban is, széles körű pénzbeli juttatások léteznek az informális gondozás finanszírozásának támogatására. Egy kivétellel minden országban van legalább egy ilyen juttatás. A juttatások szintjében és szabályozásában viszont különbségek vannak a régi és új tagállamok között.

A *régi uniós tagországokban* a gondozásra szoruló személyek majdnem kivétel nélkül igényelhetnek az informális gondozás használatát támogató pénzbeli juttatást. Csak az északi országokban él az a hagyomány, hogy nem kínálnak nyíltan a gondozás igénybe vevőinek célzott (jelentős) pénzbeli juttatásokat. Ezek az országok inkább – a többi országhoz képest jellemzően bőkezűbb – változatos természetbeni ellátásokat működtetnek.

<sup>2</sup> Bár ez a szándék nyíltan megfogalmazódik a vonatkozó törvényi szabályozásban, a juttatást ténylegesen elég gyakran megítélik (Patxot, Rentería, Scandurra, & Souto, 2012).

Minden régi tagállamban szükséges valamilyen szükségletfelmérés a jogosultsághoz. A szükségletfelmérés főleg az ADLs-en, illetve ennek nemzeti változatán alapul (mint pl. a Katz vagy a Barthel index). Egyes országok felmérései a (megállapítható) gondozási órákon alapulnak. A pénzbeli juttatások means-tesztelése tekintetében nem állapítható meg világos tendencia.

Az új EU tagállamokban sokkal kevésbé jellemző a pénzbeli juttatások elérhetősége. Ha vannak pénzbeli juttatások, akkor ritkábban kötődnek means-teszthez, de jellemzően szükségletfelmérést igényelnek. Lengyelország helyzete speciális, ahol a legfontosabb juttatás odaítélésének nem a felmért szükséglet, hanem az életkor az alapja.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy az új uniós tagállamokban sokkal kevésbé elterjedtek a gondozottaknak nyújtott juttatások, mint a régi tagországokban, de a létező juttatások alapján elmondható, hogy a szükségletfelmérés és a means-teszt alkalmazása terén nincsenek nagyobb különbségek.

A gondozóknak nyújtott juttatásokat illetően kevesebb különbség van a régi és új tagországok között. Számos régi EU tagállam nyújt rövid időtartamra szóló juttatást az informális gondozóknak, például különböző pénzbeli támogatásokat gondozási szabadság igénybe vételére, palliatív gondozásra, vagy rövid idejű jövedelemhelyettesítést a „mama és papa gondozásának megszervezésére”<sup>3</sup>. Rendszeres, huzamosabb időre szóló juttatásokat általában csak bizonyos feltételek megléte esetén kínálnak, például ha a gondozás egész napos, vagy ha nagy a gondozott gondozási szükséglete. A juttatások csak néhány esetben elég nagyok ahhoz, hogy ne jövedelemkiegészítésnek, hanem jövedelemhelyettesítésnek tarthassuk őket. Skandináviában ilyen esetekben gyakran előfordul, hogy a helyi önkormányzatok formálisan alkalmazzák a gondozókat, de általában ritkán folyamodnak ehhez a megoldáshoz, valószínűleg azért, mert ez a gondozási forma még meglehetősen alacsony bérek fizetése esetén is drága az önkormányzatnak (OECD, 2011).<sup>4</sup>

Egy kicsivel több új uniós tagország ad juttatásokat a gondozóknak, de a juttatási szintek jellemzően sokkal alacsonyabbak, mint a régi tagállamokban. Egyes esetekben akkor is megíthetik a juttatásokat, ha ezeket eredetileg nem speciálisan az informális idősgondozás támogatására tervezték (Magyarország és Lengyelország).

Általában azt láttuk, hogy a legtöbb ország mindkét csoportban kínál az informális gondozóknak valamilyen típusú pénzbeli juttatást. A régi tagországokban a juttatások főleg jövedelemhelyettesítők. Az új tagállamokban meglehetősen ritkák az informális gondozókat támogató kiegészítő juttatások.

<sup>3</sup> Például Ausztria és Németország nemrég indított a hozzátartozóik gondozási szükségleteinek felmérésekor esedékes, az informális gondozókat rövid időszakra támogató programokat.

<sup>4</sup> OECD (2011) leírja, hogy az angol nyelvű országokban szaporodnak a means-tesztelt gondozói támogatások. A mi mintánkban azonban csak egy ilyen ország (Anglia) található.

## Diszkusszió és következmények

### *A pénzbeli juttatások javítják a választási szabadságot?*

A régi uniós tagországokban gyakran az ösztönözte a pénzbeli juttatások bevezetését, hogy erősítsék a gondozásra szorulóknak önrendelkezését és döntési szabadságát. Néhány országban a pénzbeli juttatások bevezetése ösztönözte a formális tartós gondozási szolgáltatások minőségének és mennyiségének növelését, ami kiszélesítette és erősítette a gondozottak formális és informális gondozás közötti választási lehetőségeit.

Az informális gondozást támogató pénzbeli juttatások általában meglehetősen alacsonyak. A gondozóknak nyújtott juttatások szerepe jellemzően az, hogy ezzel elismerik a tevékenységüket és jövedelemtámogatást adnak. Az ilyen juttatások csak egy-két országban és korlátozó szabályozással célozzák azt, hogy helyettesítsék a rendszeres munkaerőpiaci jövedelmet. Az ilyen juttatások összege általában az alacsony képzettséget igénylő állásokban fizetett bérekhez hasonló. A formális gondozó alkalmazásának magasabb költségei arra ösztönzik az alacsony jövedelmű családokat (alapvetően a családon belüli nőket), hogy maguk oldják meg a szükséges gondozást, és szükség esetén csökkentsek a munkában töltött idejüket. A means-tesztelt juttatások erősíthetik ezt a hatást, mivel a juttatások elvesztése miatti félelem akadályozhatja a munkavállalást, illetve a munkában töltött idő növelését. A magas jövedelmű családokban viszont a juttatások túl alacsonyak ahhoz, hogy ösztönözzék a (részleges) kivonulást a munkaerőpiacról. Így ezek a családok inkább formális, vagy kvázi-formális gondozókat alkalmaznak. Ezért a Bismarck típusú országokban az utóbbi időben lezajlott gondozási reformok, amelyek középpontjában az informális gondozásért nyújtott juttatások bevezetése és kiterjesztése állt, a munkaerőpiachoz való hozzáférés tekintetében erősítették a társadalmi egyenlőtlenségeket. Mindez azt jelenti, hogy egyes nőknek sokkal nagyobb „szabad választása” van, mint másoknak (Morel, 2007).

Az új uniós tagállamokban általában alacsonyabb az idősebb munkaképes korú lakosság munkaerőpiaci részvételi aránya, és különösen a mezőgazdasági vidékeken élő alacsony képzettségűeknek kevés lehetőségük van rendszeres fizetett munkára. Ezért az új tagállamokban élő családok rövidtávon jó jövedelemszerzési alternatívának gondolhatják a pénzbeli juttatásokat, amivel tovább romlik ezeknek a nőknek a gyenge munkaerőpiaci pozíciója, mivel hosszú távon csökken az esélye annak, hogy jobban fizetett munkát kapjanak, és megfelelő nyugdíjjogosultságot szerezzenek. Az új tagországokban élők általában úgy vélik, hogy az idősgondozás családi kötelezettség, és kevésbé közfeladat (European Commission, 2007), ami még jobban aláhúzza az előbb említett hatás jelentőségét. A problémát az jelenti, hogy megerősödik a gondozói munka alacsony fizetést biztosító, alacsony státuszú jellege, ami jól illik az alacsony képzettségű nőkhez. Ezért, bár a pénzbeli juttatások rövidtávon csökkenthetik a szegénységet, a hosszú távú pozitív hatásaik erősen kétségesek, mivel nincsenek pozitív hatással

a foglalkoztatási szint alakulására. Ez a tény valószínűleg az aktív és a nyugdíjas időszakban is felerősíti a nemek közötti jövedelmi különbségeket.

A régi és az új tagországokban tapasztalható hatásokat összevetve azt mondhatjuk, hogy az új uniós tagállamok pénzbeli juttatásai kevésbé segítik az Európa 2020 stratégia céljainak elérését, mint a régi tagországok hasonló ellátásai.

A legtöbb új uniós tagállamban a tartós gondozási szektor, és különösen a házigondozás fejlődése később indult meg, mint a régi tagországokban. A formális tartós gondozás régóta intézményi gondozás központú, a házigondozás pedig gyakran a család kizárólagos feladata volt. Jelenleg több új uniós tagország próbálkozik egy olyan házigondozó rendszer kialakításával, ami természetbeni szolgáltatásokat és pénzbeli juttatásokat is nyújt az informális gondozáshoz. A kevés házigondozó szolgáltatás nagymértékben korlátozza a gondozottak önálló döntési képességének és választási szabadságának erősítését. A lehetőségeik gyakran arra korlátozódnak, hogy a különböző informális gondozók közül válasszanak – ha egyáltalán van több, gondozásra képes és azt vállaló informális gondozó a környezetükben.

A pénzbeli juttatások az új tagállamokban általában kisebb mértékben szolgálják a gondozottak képességeinek és önálló döntési lehetőségeinek fokozását, mint a régi tagállamokban. A speciális szabályozási jellemzők, a kisebb összegű juttatások, és a kevésbé gyakori folyósítás miatt alacsonyabb a támogatás szintje. A választási lehetőségeket jelentősen behatárolja a formális házigondozó szolgáltatások elégtelensége. Ez olyan akadály, ami jó esetben csökkenni fog, ha az új tagországok a házigondozás fejlesztésére vonatkozó terveikkel összhangban sikeresen bővítik tartós gondozási kapacitásaikat.

Fontos kérdés, hogy az informális gondozást támogató pénzbeli juttatások segítik-e a formális gondozószektor expanzióját. A régi tagországok tapasztalatai alapján a szigorúan ellenőrzött és szabályozott pénzbeli juttatások támogathatják új legális munkahelyek létrejöttét (Da Roit, Bihan, & Österle, 2007). Ezek az újonnan létesített gondozói munkahelyek azonban jellemzően alacsony képzettséget igénylő, részmunkaidős, alacsony bért fizető állások (Morel, 2007), amelyek nem járulnak hozzá a gondozás professzionalizálódásához (Bihan, 2012). Az Európa 2020 stratégia céljaival összefüggésben tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy a jól tervezett pénzbeli juttatások hozzájárulhatnak a munkaerőpiaci részvétel emelésére vonatkozó célok eléréséhez. A szegénység csökkentésére és a képzettségi szintek növelésére vonatkozó célok megvalósításához való hozzájáruláshoz viszont sok pénzre lesz szükség.

### *A pénzbeli juttatások segítik az informális gondozók munkavállalását?*

Az informális gondozás nagy részét nyugdíjas korú személyek végzik, leggyakrabban a gondozottak házasársai. Sok európai országban a munkaképes korú informális gondozók főleg 45-64 éves korukban végeznek gondozói munkát (Pickard, 2011). Az idős családtagokat gondozó 50 éven felülieknek a foglalkoztatás és a le-

dolgozott munkaórák tekintetében is gyengébb a munkaerőpiaci kötődése. A régi uniós tagországok változatos képet mutatnak e tekintetben (Bolin et al., 2008; Kotsadam, 2011; Rauch, 2007). Az új uniós tagállamokat a legjobb tudomásunk szerint még nem vonták be ezekbe az elemzésekbe. A család gondozási kötelezettségei tehát gyakran kerülnek összeütközésbe a munkavállalással, különösen azokban az országokban – például Skandináviában és a balti államokban – ahol hagyományosan magas a nők munkaerőpiaci részvétele. Még a támogató szolgáltatások sűrű hálójával rendelkező skandináv országokban is különbözők az informális gondozás és a foglalkoztatottság közötti kölcsönhatások, amik a gondozás jellegében megfigyelhető különbségekkel magyarázhatók. Svédországban több órányi formális házigondozást nyújtanak a nagy gondozási szükségletűeknek, aminek nincs káros hatása a foglalkoztatásra; ezzel szemben Dániában összességében több a formális házigondozás, de kevésbé koncentrálnak a gondozást a nagy gondozási igényűekre (Jakobsson et al., 2013). A balti országokban a formális házigondozó rendszerek még mindig kezdeti stádiumban vannak – így komoly teher nehezedik a gondozást nyújtó családokra és valószínűleg nagy hatással vannak a (női) foglalkoztatásra. A skandináv tapasztalatok a foglalkoztatási célokkal összefüggésben azt sugallhatják, hogy a házigondozó rendszerek fejlesztése során a nagy gondozási igényű személyekre kell összpontosítani. Egy ilyen ajánlás megfogalmazása előtt azonban a gondozás és a gondozók teljes helyzetét figyelembe vevő átfogó elemzést kell végezni.

Az EU országokban folyó jelenlegi reformok célja, hogy növeljék az általános munkaerőpiaci részvételi arányt. Az elkövetkező évtizedekben a régi és új tagállamokban egyaránt várhatóan sokkal gyorsabban nő majd a nők munkaerőpiaci aktivitása – összehasonlítva a férfiakkal –, különösen az idősebbek körében. A nyugdíjas kor alatti korosztályt tekintve az új tagállamokban átlagosan még mindig valamivel alacsonyabb a részvételi arány, de az előrejelzések szerint lassan utoléri majd a régi tagországokat (European Commission, 2012b). A későbbi nyugdíjba vonulás minden országban több munkavállalót eredményez, főleg nőket, akik a formális foglalkoztatás és az informális gondozás között egyensúlyoznak.

A pénzbeli juttatásoknak a természetbeni ellátások kárára történő előtérbe kerülése egyre nehezebb helyzetbe hozza az informális gondozókat, mivel csak egy jól fejlett gondozói rendszer megléte csökkentheti a gondozó foglalkoztatási lehetőségeit érintő negatív hatásokat (Bolin et al., 2008; Jakobsson et al., 2013). Az informális gondozóknak nyújtott további támogatás nélkül a pénzbeli juttatások valószínűleg ösztönzik a munkaerőpiacról való (részleges vagy teljes) kivonulást, főleg az alacsony képzettségű és bérű személyek körében. Jó okkal feltételezhetjük, hogy ez a hatás az új tagországokban erősebb, mint a régiókban. Ezekben az országokban (különösen a mezőgazdasági vidékeken) kevesebb az informális gondozókat támogató természetbeni ellátás, a szakképzett gondozók egy része gazdagabb országokba megy dolgozni, és magasabb a munkanélküliség az idősebbek és a nők körében.

Az időseket gondozó informális gondozók közül sokan maguk is idősek (Pickard, 2011). Ezért elég valószínűtlen, hogy akik szabadságot vesznek ki rokonaik gondozására, később visszatérnek a munkaerőpiacra. Az idősebb dolgozóknak megfelelő (sok fizikai erőfelfejtést nem igénylő) munkahelyek relatív hiánya is akadálya lehet az újbóli munkavállalásnak. Az is problémát jelenthet, hogy egyes munkáltatók nem szívesen alkalmaznak idősebbeket (Kadefors & Hanse, 2012). Mindezek a kihívások nehezítik az Európa 2020 stratégia céljainak elérését és nagyon káros hatással vannak a foglalkoztatásra és a nők szegénységének megakadályozására.

*Fordította: Nyilas Mihály*

## Irodalom

- Arksey, H. & Glendenning, C. (2007). Choice in the context of informal caregiving. *Health and Social Care in the Community*, 15(2), 165–175. doi:10.1111/j.1365-2524.2006.00671.x
- Bihan, B. L. (2012). The redefinition of the familialist home care model in France: The complex formalization of care through cash payment. *Health and Social Care in the Community*, 20(3), 238–246. doi:10.1111/j.1365-2524.2011.01051.x
- Bolin, K., Lindgren, B., & Lundborg, P. (2008). Your next of kin or your own career? Caring and working among the 50 + of Europe. *Journal of Health Economics*, 27(3), 718–738. doi:10.1016/j.jhealeco.2007.10.004
- Comas-Herrera, A., Pickard, L., Wittenberg, R., Malley, J., & King, D. (2010). *The English Long-Term Care System*. ANCIEN project report, PSSRU Discussion paper 2685, Personal Social Services Research Unit, London.
- Da Roit, B., Bihan, B. L., & Österle, A. (2007). Long-term care policies in Italy, Austria and France: Variations in cash-for-care schemes. *Social Policy and Administration*, 41(6), 653–671. doi:10.1111/j.1467-9515.2007.00577.x
- European Commission. (2007). *Health and long-term care in the European Union*. Special Eurobarometer 283, Wave 67.3, Brussels.
- European Commission. (2010). *Communication from the Commission – Europe 2020: A strategy for smart, sustainable, and inclusive growth*. COM(2010) 2020 final, Brussels.
- European Commission. (2012a). *Active Ageing*. Special Eurobarometer 378, Brussels.
- European Commission. (2012b). *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary for the 27 EU Member States (2010–2060)*. European Economy, No. 2. Brussels.
- Gadsby, W. E. (2013). *Personal budgets and health: a review of the evidence*. Policy Research Unit in Commissioning and the Healthcare System, Center for Health Services Studies, University of Kent.

- Golinowska, S. (2010). *The Long-Term Care System for the Elderly in Poland*. ENEPRI Research Report No. 83, CEPS.
- Gutiérrez, M. F., Jiménez-Martín, S., Vegas, S. R., & Vilaplana, C. (2010). *The Long-Term Care System for the Elderly in Spain*. ENEPRI Research Report No. 88, CEPS.
- Jakobsson, N., Kotsadam, A., & Szebehely, M. (2013). Informal eldercare and care for disabled children in the Nordic countries: Prevalence and relation to employment. *Nordic Journal of Social Research*, 4, 1–30.
- Joël, M. E., Dufour-Kippelen, S., Duchêne, C., & Marmier, M. (2010). *The Long-Term Care System for the Elderly in France*. ENEPRI Research Report No. 77, CEPS.
- Kadefors, R. & Hanse, J. J. (2012). Employers' attitudes toward older workers and obstacles and opportunities for the older unemployed to reenter working life. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 2(3), 29–47.
- Karlsson, M., Iversen, T., & Øien, H. (2012). Scandinavian long-term care financing. In: J. Costa-Font & C. Courbage (Eds.), *Financing long-term care in Europe* (pp. 254–278). Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.
- Kotsadam, A. (2011). Does informal eldercare impede women's employment? The case of European welfare states. *Feminist Economics*, 17(2), 121–144.
- Morel, N. (2007). From subsidiarity to 'free choice': Child- and elder-care policy reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands. *Social Policy and Administration*, 41(6), 618–637. doi:10.1111/j.1467-9515.2007.00575.x
- Mosby, Inc. (2008). *Mosby's dictionary of medicine, nursing & health professions* (8th ed.). St. Louis, MO: Mosby/Elsevier.
- Naiditch, M. (2012). *Protecting an Endangered Resource? Lessons from a European Cross-Country Comparison of Support Policies for Informal Carers of Elderly Dependent Persons*. Questions de l'économie de la santé, no. 176, IRDES.
- OECD. (2005a). *Ensuring Quality Long-Term Care for Older People*. Paris, France: OECD.
- OECD. (2005b). *Long-term Care for Older People*. Paris, France: OECD.
- OECD. (2011). *Help wanted? Providing and paying for longterm care*. Paris, France: OECD.
- Österle, A. (2010). Long-term care in Central and South-Eastern Europe: Challenges and perspectives in addressing a 'new' social risk. *Social Policy and Administration*, 44(4), 461–480. doi:10.1111/j.1467-9515.2010.00723.x
- Patxot, C., Rentería, E., Scandurra, R., & Souto, G. (2012). *Annual National Report 2012 Spain, Pensions, Health Care and Long-term Care*. Analytical Support on the Socio-Economic Impact of Social Protection Reforms (ASISP).
- Pavolini, E. & Ranci, C. (2008). Restructuring the welfare state: Reforms in long-term care in Western European countries. *Journal of European Social Policy*, 18(3), 246–259. doi:10.1177/0958928708091058

- Pickard, L. (2011). *The supply of informal care in Europe*. ENEPRI Research Report No. 94, CEPS.
- Rauch, D. (2007). Is there really a Scandinavian social service model? A comparison of childcare and eldercare in six European countries. *Acta Sociologica*, 50(3), 249–269. doi:10.1177/0001699307080931
- Riedel, M. & Kraus, M. (2010). *The Long-Term Care System for the Elderly in Austria*. ENEPRI Research Report No. 69, CEPS.
- Rothgang, H. (2010). Social insurance for long-term care: An evaluation of the German model. *Social Policy and Administration*, 44(4), 436–460. doi:10.1111/j.1467 9515.2010.00722.x
- Schulz, E. (2010a). *The long-term care system for the elderly in Denmark*. ENEPRI Research Report No. 73, CEPS.
- Schulz, E. (2010b). *The long-term care system for the elderly in Germany*. ENEPRI Research Report No. 78, CEPS.
- Simonazzi, A. (2009). Care regimes and national employment models. *Cambridge Journal of Economics*, 33, 211–232. doi:10.1093/cje/ben043
- Sowa, A. (2010). *The long-term care system for the elderly in the Czech Republic*. ENEPRI Research Report No.72, CEPS.
- Triantafyllou, J., Naiditch, M., Repkova, K., Stiehr, K., Carretero, S., Emilsson, T. & Vlantoni, D. (2010). *Informal care in the long-term care system*. European overview paper, INTERLINKS project report.
- Twigg, J. & Atkin, K. (1994). *Carers perceived: Policy and practice in informal care*. Buckingham, England: Open University Press.
- Ungerson, C. (2004). Whose empowerment and independence? A cross-national perspective on ‘cash for care’ schemes. *Ageing and Society*, 24(2), 189–212. doi:10.1017/S0144686X03001508
- Van Ginneken, E., Groenewegen, P. P., & McKee, M. (2012). Personal health-care budgets: What can England learn from Netherlands? *British Medical Journal*, 344, e1383. doi:10.1136/bmj.e1383
- WHO. (2003). *Key policy issues in long-term care*. World Health Organization collection on long-term care. Geneva, Switzerland: WHO.
- Zuba, M. & Schneider, U. (2013). What helps working informal caregivers? The role of workplace characteristics in balancing work and adult-care responsibilities. *Journal of Family and Economic Issues*, 34(4), 460–469. doi:10.1007/s10834-012-9347-7

SILJA HÄUSERMANN – BRUNO PALIER

# FOGLALKOZTATÁSBARÁT JÓLÉTI REFORMPOLITIKÁK A POSZTINDUSZTRIÁLIS GAZDASÁGOKBAN\*

A posztindusztrializmusba való átmenet egy sor új feszültséget teremtett a jóléti intézmények és a munkaerőpiaci teljesítmény között. Ezek a mai jóléti államokat új kihívásokkal szembesítik, melyek a foglalkoztatásbarát átalakulás – azaz a flexicurity, az aktiválás, valamint a munkahelyi és gondozási kötelezettségek összehangolása – irányába mutatnak. Így jelentős kérdéssé vált a jóléti államok kutatásában, hogy képesek-e alkalmazkodni a mai jóléti államok a posztindusztriális munkaerőpiacok feltételeihez és szükségleteihez, és ha igen, akkor hogyan és milyen mértékben. Tanulmányunkban azokat a főbb vitákat írjuk körül és elemezzük, melyek ezekben a politikai és foglalkoztatásbarát reformokkal foglalkozó irodalomban megjelentek. Először az érett jóléti államok általános reformképességét állítjuk az elemzés fókuszába, majd a rezsimspecifikus reformpolitikákat vesszük górcső alá, mivel a posztindusztrializmus igen eltérő kihívásokkal szembesíti a különböző jóléti rezsimeket. Minden egyes rezsim esetében számos olyan kutatási területet ajánlunk, melyek a jövőbeni elméletalkotás és kutatás szempontjából különösen jelentősnek és gyümölcsözőnek tűnnek.

\* Silja Häusermann and Bruno Palier: The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies, *Socio-Economic Review*, July 2008; 6: 559–586.

## 1. Bevezetés: célok és áttekintés

Tanulmányunkban a *posztindusztriális gazdaságokban létrejött foglalkoztatásbarát jóléti reformpolitikákkal* kapcsolatos szakirodalmi vitákat mutatjuk be és elemezzük. A jóléti intézmények és a munkaerőpiaci teljesítmény közötti viszonyról szóló irodalom azt mutatja, hogy a jóléti államok nem szükségszerűen hatnak kedvezőtlenül a gazdasági teljesítményre.<sup>1</sup> Ha a jóléti intézmények és a munkaerőpiacok kiegészítik egymást, a hatás akár pozitív is lehet. Mindazonáltal a jóléti intézmények, amelyek az ipari korszakban javították a munkaerőpiaci teljesítményt, az eltérő posztindusztriális viszonyok között gyengíthetik ezt. Az irodalom elégséges bizonyítékot szolgáltat arra vonatkozóan, hogy a poszt-indusztrializmusra való áttérés a jóléti intézmények és a munkaerőpiaci teljesítmény között új feszültségek sorát generálta, mely a mai jóléti államokat a foglalkoztatásbarát átalakítás követelményével szembeállítja. Ezért az elmúlt egy-két évtizedben a jóléti állammról született politikatudományi irodalomban a fő kérdések egyike az volt, hogy vajon miképp és milyen mértékben képesek a jóléti államok ezekkel a kihívásokkal megbirkózni, és alkalmazkodni a posztindusztriális munkaerőpiac feltételeihez és szükségleteihez. Ez az irodalom tanulmányunk tárgya.

Célunk kettős: egyrészt bemutatjuk a saját olvasatunkat az érett jóléti államok foglalkoztatásbarát reformpolitikáiról szóló irodalommal kapcsolatban. Ezek a politikák dinamikusan fejlődnek, és ugyanilyen mértékben növekszik az ezekkel foglalkozó elméleti és elemző irodalom is. Ezért irodalom-áttekintésünkben nem törekedhetünk a téma teljes bemutatására, így inkább a területen történt főbb kutatások áttekintését nyújtjuk. Második célunk, hogy bemutassuk és tárgyaljuk a kutatási területek azon sorát, amelyekről úgy gondoljuk, hogy a jövőben központi témái lesznek a jóléti állam foglalkozásbarát reformjaival kapcsolatos kutatási programoknak, és vitát nyissunk ezekkel kapcsolatban.

Tanulmányunk szerkezete a következő:

Az első részben áttekintjük az érett jóléti államot ért posztindusztriális kihívásokat: a globalizációt, a deindusztrializációt és a demográfiai változásokat. Ezután ismertetjük azokat az előzőekből következő tipikus feszültségeket, melyek a posztindusztriális jóléti és foglalkoztatási területek között keletkeztek. Ez lehetővé teszi azon intézkedések megértését, amelyeket a mai irodalom foglalkoztatásbarát politikai reformokként határoz meg: a rugalmas biztonságot (*flexicurity*), az aktiválást, a munkával és gondoskodással kapcsolatos kötelezettségek összeegyezte-

<sup>1</sup> A korai keynesiánus irodalom (Keynes, 1937; Weir et al., 1988) amellet érvelt, hogy a jóléti állam valójában előfeltétele a hatékony gazdaságnak és munkaerőpiacnak. A hosszú távú termelékeny működéshez mind a tőkéseknek, mind a munkásoknak szükségük van bizonyos, a stabilitással, a munkahelyek és a keresetek biztonságával kapcsolatos garanciákra. Az újabb és szűkebb területekre koncentráltó vizsgálatok a jóléti erőfeszítések teljes körének azon hatásait elemzik, amelyek megjelennek a munkahelyi teljesítményben (lásd például Atkinson, 1995; Kvist, 2002), a bérrkoordinációnak és a bércsökkenésnek a foglalkoztatásra gyakorolt hatásában (például Calmfors és Driffill, 1988; Pontusson és Swenson, 1996; Mares, 2006), valamint a jóléti kiadások módjának a munkahelyi teljesítményre tett hatásában (pl. Palme, 1998; Deakin és Parry, 2000).

tését szolgáló intézkedéseket, valamint a szociális beruházást az emberi erőforrásokba és készségekbe.

A tanulmány nagyobbik részében ezután bemutatjuk a foglalkoztatásbarát jóléti reformpolitikákról szóló irodalommal kapcsolatos saját olvasatunkat, ezen belül pedig a szereplőkre, preferenciákra és intézményekre tesszük a hangsúlyt. A második részben az érett jóléti állam általános reformképességével foglalkozó prominens institucionalista irodalmat vizsgáljuk meg. Ez az irányzat a következő kérdéseket veti fel: Lehetséges-e az ipusztindusztriális jóléti állam átalakítása foglalkoztatásbaráttá? Melyek a feltételei a népszerűtlen „kommodifikáló” reformok végrehajtásának, és mely tényezők magyarázzák a posztindusztriális átalakítás sikerét vagy kudarcát?

A harmadik részben közelebbről szemügyre vesszük az egyes rezsimekre jellemző reformpolitikákat, mivel a posztindusztriáliszmus a különböző jóléti rezsimeket eltérő kihívásokkal szembeesíti. Ebben a részben áttekintjük a skandináv, a liberális és a kontinentális jóléti rezsimekkel kapcsolatban felmerült témákról, politikákról és reformfeltételekről szóló irodalmat. Ezután lehetséges kutatási területeket javasolunk minden egyes rezsimmel kapcsolatban, és vitát nyitunk azokról az ügyekről, melyek szerintünk a foglalkoztatásbarát jóléti reformpolitikák kulcskérdései. Figyelmünk fókuszába elsősorban a kontinentális rezsimeket állítjuk, mivel ezek foglalkoztatásbarát jellege kérdőjeleződött meg a legerőteljesebben a posztindusztriális környezetben, miközben az északi és liberális rezsimek meglehetősen sikeresek a foglalkoztatási teljesítmény szempontjából. A tanulmány következtetéseiben összegezzük a jövőbeni elméletalkotás és kutatás számára kínálkozó főbb területeket.

## 2. Az új környezet: a posztindusztriális gazdaságba és társadalomba való átmenet

A munkaerőpiacok és a jóléti államok politikái közötti kapcsolatok a gazdasági és társadalmi kontextus függvényei. Ez a környezet alapvetően megváltozott az elmúlt harminc évben. Az 1970-es évek óta az ipari gazdaságokban a korábbiaktól nagyon eltérő, posztindusztriális foglalkoztatási minták jöttek létre. Így azok a jóléti politikák, amelyek az ipari érásban foglalkoztatási szempontból még funkcionálisak voltak, diszfunkcionálissá válhattak a posztindusztriális korban. Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a jóléti politikák és a munkaerőpiacok közötti kapcsolatokat az adott kontextusban kell szemlélnünk.

## 2.1. A posztindusztriális munkaerőpiacokra nehezedő többszörös nyomás: globalizáció, deindusztrializáció és demográfiai változások

Miközben széles körű egyetértés van az irodalomban arra vonatkozóan, hogy a nyugati jóléti államok gazdasági és társadalmi környezete drámai módon megváltozott az elmúlt nagyjából harminc évben, a változások tényleges *forrásait* illetően viszont nincs egyetértés. A következőkben amellet érvelünk, hogy három fő posztindusztriális fejlemény – a globalizáció, a deindusztrializáció és a társadalmi struktúra változása – jelent kihívást a munkaerőpiacok és a jóléti államok számára.

A közgazdasági irodalom a *globalizációt* elsősorban a következőkkel értelmezi: a kereskedelem nyitottságának növekedése (lásd például Scharpf and Schmidt, 2000), a tőkepiac nyitottsága (pl. Garrett and Mitchell, 1996; Garrett, 1998), erősödő globális verseny az árszínvonal (pl. Crotty, 2003), a bérek (pl. Esping-Andersen, 1996) vagy az adók (pl. Tanzi and Schuknecht, 2000; Steinmo, 2002) vonatkozásában. Érdekes módon a gazdasági globalizációnak a munkaerőpiacra gyakorolt hatásaival kapcsolatos hipotézisek és kutatási eredmények is vegyesek és nem egyértelműek. Egyes szerzők várakozásai szerint erősödni fognak a nemzeti termelési rendszerek megkülönböztető sajátosságai (pl. Hall és Soskice, 2001; a korai előzményekről lásd Katzenstein, 1984; Gourevitch, 1986), míg mások szerint a nemzeti munkaerőpiacok és a (liberalizált) jóléti államok növekvő mértékű konvergenciáját várhatjuk (Mishra, 1999). Hasonlóképpen mindezidáig nem voltak meggyőzőek az empirikus eredmények sem. Kevésbé vitatott, hogy a globalizáció folyamata az 1970-es évektől hozzájárult a nyugati gazdaságok deindusztrializációjához és gazdasági hanyatlásához. Mindazonáltal messze nem nyilvánvaló, hogy ezek a fejlemények vezettek-e bizonyos, a deregulációt és takarékoságot célzó politikai válaszokhoz. Az irodalom nagy része kételyeket fejez ki arra vonatkozóan, hogy a globalizáció csökkentené a nemzeti (jóléti) államok kapacitásait (lásd például Garrett, 1998; Boyer és Drache, 1996; Evans, 1997; Leibfried és Rieger, 1998; Castles, 2004; más szempontból lásd Mishra, 1999). Az empirikus kutatások (Garrett és Mitchell, 1996; Burgoon, 2001) pedig semmi, vagy csak igen gyenge bizonyítékokat találtak arra vonatkozóan, hogy közvetlen negatív hatása lenne a kereskedelmi nyitottságnak az OECD országok szociális kiadásaira (a globalizációról szóló irodalom széles körű annotált bibliográfiája található: Rieger and Leibfried, 1995). Tehát széles körű egyetértés van arra vonatkozóan, hogy a növekvő nyitottság a gazdaság növekvő mértékű ingadozásához vezet, és így problémát jelent a mai munkaerőpiacon, de nyitott kérdés, hogy miképp kellene a jóléti államoknak válaszolniuk erre a kihívásra.

Iversen és Cusack (1998) megkérdőjelezik a globalizációs irodalmat. Saját szavakat idézve úgy gondolják, hogy „a kockázat fő forrása [a munkaerőpiacon] a hazai gazdasági folyamatokban lelhető fel” (p. 10), pontosabban, az ipari gazdaságból a szolgáltatási gazdaságba való strukturális átalakulásban, melyet a technológiai változás, a piac fokozódó telítettsége és a kereslet átalakuló min-

tái irányítanak. A munkaerőpiaci változások – az irodalomban gyakran említett – második fő forrása a *deindusztrializáció* (lásd különösen Esping-Andersen, 1993, 1999; valamint Iversen és Wren, 1998 a ‘szolgáltatási szektor trilemmáról’). A téma irodalma megállapítja, hogy a deindusztrializáció jelentős hatással van a munkaerőpiacok működésére. A szolgáltatási gazdaság nagy keresletet támaszt a magasan képzett és a képzetlen munkaerő iránt, de kevesebb munkalehetőséget nyújt a középszintű készségekkel rendelkezőknek (Wright and Dwyer, 2003). Továbbá, a munkahelyek számának a szolgáltatási szektorban történő növekedésével és a termelési módok változásával együtt jár az atipikus és a rugalmas munkaszerződések terjedése. Ezek a változások erőteljes kihívásokat jelentenek az ipari jóléti államok számára.

A globalizáció és a deindusztrializáció mellett az 1960-as évektől kezdve a *társadalmi modernizáció* (lásd például Esping-Andersen, 1999; Pierson, 2001) a harmadik strukturális trend, ami átalakítja a foglalkoztatásbarát jóléti államok működésének előfeltételeit. Különösen két nagyobb trend lényeges a munkaerőpiacok és a jóléti államok szempontjából: a demográfiai időződés és a nemi szerepek változása. Növekvő irodalom (lásd például Castles, 2004; Myles és Clement, 1994; Esping-Andersen et al., 2002) foglalkozik a demográfiai idősődéssel, és ennek a munkaerőpiacokra gyakorolt kettős hatásával: egyrészt a fiatal generációba tartozó munkaerő hiánya további munkaerő-szükségletet teremt; másrészt az aktív generáció által megtermelt javakból folyamatosan növekvő számú nem-aktív népességet kell eltartani. A nemi szerepek változása részben a termékenységi ráta csökkenéséhez kapcsolódik. Emellett a nők magasabb iskolai végzettsége és a családok instabilitása is hozzájárul ahhoz, hogy növekszik a nők munkaerőpiaci részvételével kapcsolatos elvárás (lásd például Orloff et al., 1999; Orloff, 2006). A munkaerőpiaci hatás nyilvánvaló és többrétű: terjed a nem folyamatos és atipikus foglalkoztatás, megjelennek a nemek közötti egyenlőséget biztosító szerveződések a munkahelyeken; továbbá növekszik az igény a gondozási tevékenység újraelosztása vagy professzionalizációja iránt.

A *globalizáció, a deindusztrializáció és a társadalmi modernizáció* hármas trendje új posztindusztriális munkaerőpiacot hoz létre, melyet alacsonyabb szintű stabilitás, a készség-szinttel kapcsolatos új elvárások, a pénzügyi fenntarthatóság szükségességének nyomása, valamint a munka férfiak és nők között újraelosztása jellemeznek. Ezek az új munkaerőpiacok ellentétbe kerültek az ipari korszak foglalkoztatási mintáira tervezett jóléti államokkal.

## *2.2. A posztindusztriális munkaerőpiacok és az ipari jóléti államok közötti növekvő feszültség*

A posztindusztriális munkaerőpiacok bizonytalanabbak, egyenlőtlenebbek, és több nő, valamint idős munkavállaló van jelen bennük (Sarfati és Bonoli, 2002). A jóléti államok intézményei és a munkaerőpiacok közötti megfelelés – vagy meg nem felelés – központi kérdés lett a jóléti államokról szóló irodalomban (lásd pél-

dául Esping-Andersen, 1999; Huber és Stephens, 2001; Sarfati és Bonoli, 2002). A következő lista a posztindusztriális fejlődés néhány olyan tényezőjéből mutat be változtatást, melyek sajátos kihívást jelentenek a jóléti államok foglalkoztatásbarát jellegének szempontjából.

### Tömeges munkanélküliség

Az 1970-es évek óta a strukturális munkanélküliség magas aránya és a munkaerőpiacról való kilépés stratégiái, például a korai nyugdíjba menetel (Ebbinghaus, 2006a), drámaian csökkentették a munkaerőpiaci részvételi arányt, különösen a kontinentális Európa országaiban. Az alacsony munkaerőpiaci részvételi arány különösen fenyegető problémává vált a kontinentális jóléti rezsimek országaiban, amelyek a jóléti állam finanszírozásában a foglalkoztatásra hagyatkoztak. Ráadásul a foglalkoztatás súlypontjának az iparról a szolgáltatásokra való áthelyeződése megkérdőjelezte a létező oktatási és képzési rendszereket, melyek korábban arra jöttek létre, hogy képessé tegyék a munkavállalókat az ipari gazdaságban való részvételre (lásd például Iversen és Cusack, 1998; Estevez-Abe et al., 2001; Hall és Soskice, 2001; Thelen, 2004). Az oktatási és képzési rendszereket tehát alkalmassá kell tenni arra, hogy a munkavállalóknak megfelelő készségeket nyújtsanak, és lehetőséget adjanak az átképzésre. *Az aktív munkaerőpiaci politikákról és az aktiválásról szóló irodalom* (lásd például Clasen és Clegg, 2006; Schmid, 2002) foglalkozik a foglalkoztatásbarát reformoknak ezzel az első kategóriájával.

### A munkaerőpiacra belépni kívánók előtt álló nehézségek

A kontinentális jóléti államok erősen védik a munkaerőpiacokat és a szabályos foglalkoztatást. Ez bizonyíthatóan előnyös volt az ipari korszakban a koordinált piacgazdaság számára (Estevez-Abe et al., 2001; Iversen, 2005). Viszont a jelenlegi körülmények között, melyet a strukturális munkanélküliség és a nők munkaerőpiaci részvételének növelése iránti elvárás jellemez, az erős munkaügyi védelem különösen károsra válhat a munkahelyteremtés szempontjából, és éket verhet a munkaerőpiacon belül és az azon kívül lévők érdekei közé (Rueda, 2005; Saint-Paul, 1996). Ebből kiindulva egy foglalkoztatásbarát jóléti állam – valószínűleg – a *kint lévők aktiválását és a fiatal munkavállalók foglalkoztatását* elősegítő politikát fog folytatni (Schmid, 2002; Wilthagen and Rogowski, 2002).

### Az atipikus és bizonytalan foglalkoztatás terjedése

Az ipar leépülése és a nők beáramlása a munkaerőpiacra az atipikus foglalkoztatás terjedéséhez vezetett (lásd például Talos, 1999; Ferrera et al., 2000). A rugalmas munka elterjedése problémákat vet fel a jóléti állam számára, mivel az atipikus foglalkoztatási viszonyban alkalmazottak esetében nagyobb a kockázata az alacsony jövedelemnek és a szegénységnek. Ráadásul a rugalmas foglalkoztatás terjedése kihívást jelent bizonyos jóléti ellátások számára, mivel azok büntetik a nem szabályos foglalkoztatást. Ezért a foglalkoztatásbarát jóléti állam *támogatni fogja a munkavállalás ilyen formáit, ugyanakkor újfajta védelmet fog nyújtani az új típusú*

*munkahelyek számára.* Dánia és Hollandia talán a legjellemzőbb példái az ilyesféle „flexicurity” stratégiáknak (Visser és Hemerijck, 1997; Ferrera et al., 2000; Wilthagen, 2002, 2003; Bredgaard et al., 2005; Klammer, 2005; Sperber, 2005).

### Növekvő jövedelmi egyenlőtlenség

Ahogy fentebb írtuk, a posztindusztriális munkahelyek terjedése különösen a magas és az alacsony képzettséget igénylő foglalkoztatási profilokat állítja a középpontba (Wright and Dwyer, 2003). Scharpf és Schmidt (2000), valamint Iversen és Wren (1998) egyaránt amellett érvelnek, hogy a posztindusztriális gazdaságban a teljes foglalkoztatás csak a nagyobb jövedelmi egyenlőtlenség árán valósulhat meg. A növekvő egyenlőtlenség tendenciája valószínűleg az északi és a liberális jóléti rezsimekben válik a legégetőbb kérdéssé. Az északi jóléti államokban az új termelési struktúra ellentétbe kerülhet a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésének tradíciójával (Pontusson és Swenson, 1996; Clayton és Pontusson, 1998). A liberális jóléti államokban viszont a „dolgozó szegények” számának növekedése a legnagyobb probléma (Esping-Andersen, 1999; Simmons, 2004). Egy foglalkoztatásbarát jóléti államnak, amely támogatja a teljes foglalkoztatást és a jól működő munkaerőpiacokat, megfelelő eszközöket kell biztosítania a *munkavállalók szegénységének megelőzésére és/vagy* eszközöket kell alkalmaznia a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentésére.

### A munkaerő nőiesedése

A nők beáramlása a munkaerőpiacra a különböző jóléti rezsimeket eltérő módon érintette (Esping-Andersen, 1999; Huber és Stephens, 2001). A nők munkaerőpiaci részvétele már az ipari korszakban sokkal magasabb volt a liberális és az északi jóléti gazdaságokban, mint a kontinentális Európa országaiban, ahol a nők foglalkoztatási rátája általában jelentősen a 60% alatt maradt (Gornick et al., 1996; Gornick és Meyers, 2003). A nők munkaerőpiaci részvételének alacsony rátája tökéletesen megfelelt az ipari korszakban, mivel biztosította a teljes (férfi) foglalkoztatottságot (Iversen és Wren, 1998), és lehetővé tette a „férfi kenyérkereső társadalom” szociális és normatív ideáljának megőrzését (Lewis, 1993; Naumann, 2005). A posztindusztriális korszakban azonban a férfi kenyérkereső intézmények szembekerültek mind a gazdasági szükségletekkel, mind a normatív értékekkel. Egy foglalkoztatásbarát jóléti állam előnyben részesíti azokat a politikákat, amelyek lehetővé teszik a szülők számára a *munkahelyi és gondozási köteleességek összehangolását*, hogy ezzel növelje a nők munkaerőpiaci részvételét (Gornick és Meyers, 2003; Estevez-Abe, 2006).

Az 1980-as évektől kezdődően a jóléti államok szembesültek a foglalkoztatásbarát átalakítás (Ferrera et al., 2000; lásd például Esping-Andersen et al., 2002) és a szociális kockázatok kezelését célzó politikák szükségességével (lásd például Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2005; Armington és Bonoli, 2006) az olyan területeken, mint az *aktíválás* (beleértve az átmeneti munkaerőpiacokat, a kívülállók

és a fiatalok aktiválását stb.), a *flexicurity*, a *munkahelyi és gondozási kötelességek összehangolása*, valamint a *dolgozó szegények szegénységének csökkentése*. Ugyanakkor viszont a források csökkentek, így a jóléti államok kísérletekbe kezdtek (az igen népszerűtlen) költségvetési konszolidáció és a takarékoság megvalósítására (Pierson, 2001). Így a jóléti államok két, egymással ellentmondásban lévő nyomással szembesültek: a) az expanzív jóléti reform követelésével; és b) a költségvetési szigor szükségességével. Ebben a bonyolult környezetben a posztindusztriális *reformpolitikák* váltak a jóléti államok kutatásának egyik legfőbb témájává. Az elsődleges kérdés nem az, hogy mit kell tenni, hanem hogy a reform lehetséges-e egyáltalán. Melyek a releváns konfliktus-vonalak? Kik lesznek a posztindusztriális jóléti reformok főszereplői?

Az ezekről a kérdésekről szóló irodalom két vonulatra választható szét: az egyik az intézményi szempontból érett jóléti államok általánosabb *reformkapacitását* állítja a középpontba (3. rész), míg a másik vonulat a *rezsimspecifikus politikákkal* foglalkozik (4. rész).

### 3. A jóléti államok új politikái, azaz képesek-e az érett jóléti államok alkalmazkodni a posztindusztrializmushoz

A jóléti államoknak a szükség körülményei között megvalósítandó foglalkoztatásbarát reformjának a szükségessége teremtette meg az alapját annak a széles körű és nagyhatású irodalomnak, amely arra a kérdésre igyekszik válaszolni, hogy a jóléti államot meg lehet-e egyáltalán reformálni. Először ez a „jóléti állam új politikája” irodalom (Pierson, 1996, 2001) szinte kizárólag a jóléti kiadások csökkentésének kérdésével foglalkozott, ami nem a központi témája ennek a tanulmánynak. A kiadások csökkentésével foglalkozó irodalomnak azonban mégis van némi jelentősége tanulmányunk szempontjából is, hiszen ennek legújabb darabjai rámutatnak a költségek csökkentése és az expanzív foglalkoztatásbarát átalakítás közötti *kapcsolatra*. Az „új politikáról” szóló korai irodalom mondanivalója az volt, hogy idővel a jóléti reform egyre nehezebbé válik, mivel az érett jóléti államok maguk hozzák létre azokat a választói csoportokat, amelyek valószínűleg ellenezni fogják az ilyesféle átalakítást. A jóléti államok intézményei ezért belülről formálják át idővel a reformpolitikákat. A jóléti állam új politikája (Pierson, 1996) ezért különbözik az osztálypolitika „régitől”, amelyben a baloldali jóléti politika támogatói szemben álltak a jobboldali liberálisokkal. Az új környezetben – álláspontjuk szerint – a jóléti ellátások kedvezményezettjeinek folyamatosan növekvő tábora kiáll a megszerzett jogaiért, és a státus *quot védők* olyan, osztályokat keresztbe szelő koalíciót hoznak létre, amelyet nem lehet a demokratikus rezsimekben legyőzni. A téma irodalmának jó része ezután a reform akadályait elemezte (pl. Esping-Andersen, 1996; Myles and Pierson, 1997; Pierson, 2001; Hacker, 2002). Az „új politika” érvrendszerére két főbb válasz szü-

letett az irodalomban: az egyik – a hatalmi erőforrás-elmélethez közeli – vonulat szerint az osztály- és pártvezérelt reformok alapvető mintái továbbra is stabilak (Korpi és Palme, 2003; Green-Pedersen, 2001). A másik, újabb irodalmi vonulat azonosítja azokat a feltételeket, amelyek között még a nagymértékben népszerűtlen reformok is végrehajthatók az érett jóléti államokban (Hacker, 2002; Streeck and Thelen, 2005). Az irodalomnak ez a második vonulata közvetlenebbül foglalkozik a jóléti állam átalakításának és újrakalibrálásának politikájával.

A *jóléti államok átstrukturálásáról és újrakalibrálásáról szóló vitában* a kutatás két területét azonosítottuk, amelyekben a politika kialakuló mintáival kapcsolatban még mindig nyitott kérdések vannak.

### Melyek a „népszerűtlen” reformok végrehajtásának feltételei?

A népszerűtlen reformok közé tartozik az ellátás szintjének csökkentése, de ide tartoznak az olyan foglalkoztatásbarát reformok is, mind a rekkommodifikáció és a munkaerőpiac rugalmassá tétele. Az elmúlt pár évben sok ilyen reformot hajtottak végre Nyugat-Európában, és ezek megkérdőjelezték a változatlanság és útfüggőség neo-institucionalista elképzelését. Sokféle magyarázat létezik, de ezeket még nem tesztelték szisztematikus és explicit módon egymással szemben. Pierson (1996, 2001) azt állítja, hogy a megszorító reformokat csak akkor tudják a politikai vezetők végrehajtani a kedvezményezett választói csoportok ellenében, ha a reformok következményei nem transzparenssek, vagy sikerül őket elkendőzni. Mindazonáltal az elmúlt pár évben sok lényeges reform történt, sokukat részletesen tárgyalta a média, és a közvélemény is hevesen vitatta őket. Ezeknek a reformoknak az alternatív magyarázatai megjelentek az irodalomban: Bonoli és Palier (2007) szerint a strukturális változások a reformok sorozatának akkumulációján alapultak, amelyekben bizonyos csoportokat (például a nyugdíjasokat) stratégiai okból mentesítettek a megszorító reformok negatív következményei alól.

Némiképp hasonló Bonoli (2001), Levy (1999) és Häusermann (2006, 2007) érvelése, mely szerint a megszorító reformok stratégiai komponense a csomagokba rendezés („modernizációs kompromisszumok” – Bonoli, 2001), ami szelektív kompenzációkkal megosztja a reform (potenciális) ellenzőit. Végül, Kitschelt (2001) megállapítja, hogy a „népszerűtlen” reformokat olyan kormányok vezetik be, amelyeknek csekély „választási veszéllyel” kell számolniuk, azaz nincs olyan versenytársuk, aki hitelesen védené a meglévő jóléti pozíciókat. Az utóbbi érvelés közel áll a „Nixon Kínába megy” logikához, amit Fiona Ross (2000) írt le.<sup>2</sup> Tehát sok hipotézis van, de egyiket sem ellenőrizték egymással szemben, és nincsenek következtetések levonását lehetővé tévő bizonyítékok az olyan népszerűtlen refor-

<sup>2</sup> A „Nixon Kínába megy” metafora Richard Nixon amerikai elnökre utal, aki 1972-ben az USA tradicionális ellenségénél, Kínában járt, és találkozott Mao Ce-tunggal. A metafora más megfogalmazása: „Csak Nixon mehet Kínába”, még világosabban utal a metafora azon jelentésére, hogy csak egy megkérdőjelezhetetlen reputációval rendelkező politikus tehet meg egy – egyébként – súlyos ellenállást kiváltó intézkedést. Például csak egy igen széles körű támogatással rendelkező politikai vezető reformálhatja meg a politikai rendszer bizonyos aspektusait. (*a ford.*)

mok determinánsairól (politikai pártok, nézetek és így tovább), mint amilyen a költségvetési megszorítás vagy a munkaerőpiac rugalmassá tétele.

### Az újraelibrálás politikája

A reformirodalom egy másik vonulata közvetlenebbül, azaz a költségvetési szigor és a megszorítások szélesebb kontextusára való hivatkozás nélkül elemzi a foglalkoztatásbarát reformok politikáját. Mit jelent a jóléti állam újraelibrálása az aktiválás, a flexicurity, valamint a munkahelyi és gondozási kötelezettségek összehangolása tekintetében? Az egyik elképzelés – ami hasonló a megszorításokról szóló irodalomban található „modernizációs kompromisszumokra” vonatkozó érveléshez – a „szociális megállapodásokról” szóló irodalomban található (Ebbinghaus és Hassel, 2000; Rhodes, 2001). Ezek a szerzők megjegyzik, hogy a korporatív politika nem tűnt el az 1990-es években (ahogy néhányan várták, például Schmitter és Grote, 1997), hanem újra a felszínre került több európai országban, például Olaszországban, Hollandiában és Írországban (Regini, 2000; Rhodes, 2001; Ferrera és Hemerijck, 2003), és ezzel több országban megvalósították az aktiválást, a flexicurity politikáját és a bérek leszorítását. Hogyan történhetett ez? Ez az irodalom általában azzal magyarázza a jelenséget, hogy az utóbbi idők szociális paktumai nem ugyanazokat a mintákat követik, mint a korábbi korporatív megállapodások. Ez azt jelenti, hogy a szakszervezetek és a munkaadók többé már nem központi szereplők, mert már nem képesek az önkorlátozás és kompromisszum segítségével egyetértésre jutni. Eszerint a munkaerőpiac új szociális megállapodásai és a jóléti állam újraelibrálása a Gazdasági és Pénzügyi Unió<sup>3</sup> nyomásával (Rhodes, 2001, 2003; Hancké és Rhodes, 2005), az erőteljesebb állami unilateralizmussal (Rhodes, 2000; Ross, 2000; Hassel, 2003), és/vagy a megállapodás és a tárgyalás új típusaival (Ferrera és Gualmini, 2000; Hemerijck és Visser, 2000) hozható összefüggésbe. Így a nyugati jóléti államok átalakulási képességével kapcsolatban nyitott kérdés, hogy a foglalkoztatásbarát újraelibrálás a ritka és feltételes kedvező körülmények (mint amilyen a Gazdasági és Monetáris Unió nyomása és a technokrata kormány) következménye-e, vagy ezek az új paktumok a politikaformálás új módját jelentik a posztindusztriális érában (Avdagic et al., 2005).

A foglalkoztatásbarát családpolitikai átalakulás vonatkozásában meglehetősen hasonló kérdések kerülnek felszínre és állnak a viták homlokterében. A munkahely és a családi élet összehangolását célzó reformok sok nyugat-európai országban lendületet kaptak az 1990-es évek óta, és azt is megfigyelték, hogy a munkavállalás és a gondozás összehangolásának politikája nem az osztálykonfliktus „rég” mintáinak megfelelő módon történik. E helyett ezek a politikák a pártok, a munkaadók és a civil szervezetek új koalícióinak létrejöttét segítették.

<sup>3</sup> A Gazdasági és Pénzügyi Unió célja az Európai Unión belül az árstabilitás fenntartása, a közös valuta értékállóságának biztosítása, az euróövezet monetáris politikájának alakítása, valamint az egységes és közös valuta bevezetése. (a ford.)

ték elő, és hátszelet kaptak az Európai Unió törvényhozásától (Jenson és Sineau, 2001; Ferrarini, 2006; Häusermann, 2006; Orloff, 2006) is. Mindazonáltal máig sem vált világossá, hogy ezek az új koalíciók időlegesek-e, vagy a politika tartóssá váló új mintáit tükrözik.

Általában tehát egy sor megoldatlan kérdés maradt az átalakulásról szóló irodalomban. Legfőképp az nem világos, hogy ezek a reformok a nemzetek fölötti törvénykezés külső hatására jöttek-e létre, az erős kormányok és az egyoldalúan eldöntött reformok következményei-e, vagy a hagyományos politika szereplői között a preferenciákra és hatalmi viszonyokra vonatkozó új minták kialakulásának következményei.

Ebben a részben röviden áttekintettük a jóléti állam politikájának átstrukturálásával és újralibrálásával foglalkozó irodalom két vonulatát. Viszont az irodalom jó része már a nagyon korai időktől kezdődően rámutatott arra a tényre is, hogy a jóléti államok és a munkaerőpiac posztindusztriális kihívásai különböznek az eltérő rezsimekben (Huber et al., 1999; Kitschelt et al., 1999; Scharpf és Schmidt, 2000; Pierson, 2001). Következésképpen a foglalkoztatásbarát reformok szintén különböznek az egyes rezsimekben, és így az ezekre vonatkozó irodalmat külön kell elemeznünk és tárgyalnunk.

#### 4. Különböző reformprogramok, különböző politikák

A 2000-es évek elején nyilvánosságra hozott összehasonlító kutatások azt mutatják, hogy minden egyes jóléti és munkaerőpiaci rezsimnek megvannak a maga sajátos sebezhető pontjai, különösen a foglalkoztatás fenntarthatóságának vonatkozásában (Scharpf és Schmidt, 2000). Ha a kihívások különbözők, akkor a megoldások nemkülönböztetve. Három megközelítést azonosíthatunk a reformmal kapcsolatban, mindegyik egy-egy sajátos szociális védelmi rendszer történeti és intézményi kihívásaira reflektál. Paul Pierson a mellett érvel, hogy minden egyes jóléti rezsimben a jóléti és munkaerőpiaci reform egy bizonyos formája dominál: a liberális rezsimekben a reform a rekommunikáció alapul; a szociáldemokrata rezsimekben a reform a költségvetési kiadások visszaszorításán alapul; míg a kontinentális rezsimekben a reform lényege az újralibrálás, ami a szociális programokat hozzáigazítja az új kockázatokhoz és szükségletekhez (Pierson, 2001, Conclusion).

Tanulmányunkban a foglalkoztatásbarát jóléti reformokat állítjuk a fókuszba. A reformok politikájának tárgyalásában a három rezsimtípust hasonló struktúrában elemezzük. Kezdeként a foglalkoztatásbarát reformtematikák központi kérdéseit azonosítjuk, majd áttekintünk néhányat a reformok specifikus aspektusairól szóló főbb kutatási viták közül.

#### 4.1. Északi jóléti államok: egy sikeres rezsím megerősítése

Az északi jóléti államokat a szociális kiadások és az adók magas szintje, valamint a szegénység, a jövedelmi és a nemek közötti egyenlőtlenségek alacsony szintje jellemzi. Ezért szokták őket „nagy és kövér” jóléti rezsimekként bemutatni (Kautto és Kvist, 2002, p. 191). Mindazonáltal az északi jóléti államok megértésének az egyik kulcsa az *igen magas foglalkoztatási ráta*, ami részben a kiterjedt közszektor és az aktiválási politikák következménye. Az aktiválás magas szintje eszközül szolgál az adókból finanszírozott rendkívül kiterjedt jóléti ellátások számára. Ezért, mivel az északi rezsimek jóléti politikájának célja a felnöttek teljes foglalkoztatottságának biztosítása az aktiválás eszközeivel, a munka és a gondozás összeegyeztetését szolgáló infrastruktúrával és a közszektorban való foglalkoztatással, nagyjából a „foglalkoztatásbarátság úttörőinek” tekinthetjük őket, ami sok más országban, különösen a kontinentális jóléti államokban, inspirálta a foglalkoztatásbarát reformkísérleteket.

Mindazonáltal újabban a szakirodalomban vita alakult ki az északi rezsimek foglalkoztatási teljesítményének *fenntarthatóságára* vonatkozóan. Az 1990-es évek gazdasági visszaesése erős kihívást jelentett az északi modell számára. A munkanélküliségi ráta Svédországban és Finnországban csaknem ötszörösére nőtt 1990 és 1993 között (Kautto és Kvist, 2002), továbbá Dániában és Norvégiában is csökkent a foglalkoztatási teljesítmény. Ebben a kontextusban több szerző felvetette a kérdést, hogy vajon az északi jóléti államok fenntarthatók-e, vagy egy „lefelé tartó versenyre számíthatunk, amely szerint folytatódni fog a kontinentális Európa kisebb jóléti államaival és az angolszász országokkal való lefelé mutató konvergencia” (Lindbeck, 1997; Mishra, 1999; Steinmo, 2002; áttekintésért lásd Kautto és Kvist, 2002; a kihívások szkeptikus nézőpontját mutatja be Huber és Stephens, 1998). A politikában akkor figyelhettük meg a nagyobb változások jeleit, amikor a svéd munkaadók átmenetileg elhagyták a szociálpolitikát irányító szervezetek igazgatótanácsait (Pontusson és Swenson, 1996; Pestoff, 2002). Azonban a konvergenciaterés mind ez ideig kevés alátámasztást kapott. Egy nagy kutatási projektben Kautto és munkatársai (2001) rámutattak, hogy a) van egy világosan azonosítható északi modell, b) a más (kontinentális) országokhoz hasonló fejlődési irányok korlátozottak maradtak, és c) az északi jóléti államok nem épülnek le (Kautto et al., 2001). Sőt, ellenkezőleg, a svéd foglalkoztatás-központú jóléti állam az aktiválás továbbfejlesztésének vonatkozásában referenciaponttá vált, és nem csak az Európai Unió, vagy más északi államok (Kvist, 2003), hanem a kontinentális jóléti rezsimek számára is, melyek szintén igyekeznek foglalkoztatásbarát reformokat bevezetni.

Így széles körű egyetértés alakult ki arra vonatkozóan, hogy az 1990-es évek rövid krízise után az északi rezsimek nemcsak hogy alapvetően hűek maradtak a jóléti állam rájuk jellemző, hagyományos formájához, hanem még intenzívebbé is tették azt. Mindazonáltal az irodalomban a reformpolitikával kapcsolatban továbbra is számos vitatott kérdés maradt. Három fő kérdést fogalmazunk

meg az északi reformpolitikával kapcsolatban: a) mi magyarázza az aktiválási politika erősségét és elterjedtségét? b) melyek az északi jóléti reformok fő konfliktuspontjai? Pontosabban, mi a szakszervezetek szerepe a jóléti rendszereknek a foglalkoztatásbarát politika irányába való újrakalibrálásában? és c) mennyire fenntartható valójában az északi modell?

### Az aktiválási politikák elterjedése az 1990-es években

Miközben Svédország mindig is úttörő volt az aktiválási politikák vonatkozásában (Dropping *et al.*, 1999), ezek a foglalkoztatás-központú reformok (az aktív munkaerőpiaci intézkedések értelmében) széles körben elterjedtek más északi országokban is az 1990-es években. Az 1990-es évek végén Dánia és Finnország le is hagyta Svédországot az aktiválás éllovasaként, és ebben Dánia különösen innovatív és sikeres volt (Kvist, 2003a). A foglalkoztatásbarát jóléti reformok vonatkozásában természetesen az a fő kérdés, hogy miképp magyarázhatók ezek a reformok. Eldöntendő kérdés, hogy ezek a politikák vajon külső kényszerek és problémák következményei-e (Dropping *et al.*, 1999), az ipari struktúra sajátosságai magyarázzák-e őket (Goul Andersen, 2007), a nemzetközi szereplők eszmei vezetésének (Hvinden *et al.*, 2001) és/vagy más politikai faktoroknak, mint például a koordinációs kapacitás és az erős állam (Martin and Thelen, 2007) eredményei-e.

### Szakszervezetek: új szektorális megosztottság vagy a „modernizált” szakszervezetek átfogó jellegének megőrzése

A másik főbb vitapont az északi jóléti állam politikájának fejlődéséről szóló irodalomban a politikai döntéshozásban megnyilvánuló megosztottság kérdése, vagy pontosabban a szakszervezetek szerepe. Az 1990-es évek végén az irodalom nagy része (Pontusson és Swenson, 1996; Iversen és Wren, 1998) mutatott rá a munkán belüli erősödő megosztottságra a nemzetközi versenytől védett gazdasági szektor (főképp az állami és magán szolgáltatószektorok), illetve a versenyképesség vonatkozásában növekvő nyomásnak kitett gazdasági szektorok (főleg a nagyipar) között. A svéd korporatizmusnak az 1990-es években bekövetkezett hanyatlása (Pontusson és Swenson, 1996; Pestoff, 2002) hasonló irányba mutat, mivel a nagyvállalatok munkaadói átmenetileg visszavonultak a tárgyalóasztaltól. Más megfigyelők is rámutatnak újonnan kialakuló konfliktusokra, melyek érdekütközésekhez vezethetnek a munka világában (lásd Sainsbury, 1996 a nemek közötti konfliktusról; Steinmo, 2002 a munkásszolidaritás eróziójáról). Mindazonáltal az újabb irodalom az északi modell megújuló sikeréről beszél, amit jeleznek a reformok, melyeket a főbb szereplők közötti egyetértéssel dolgoztak ki, beleértve ebbe a szakszervezeti mozgalmat és az államot is (Martin and Thelen,

2007).<sup>4</sup> Hogyan magyarázhatjuk meg a munkásság kohéziójának fennmaradását az északi rezsimekben? Hogyan voltak képesek megőrizni az északi szakszervezetek átfogó jellegüket a posztindusztriális környezetben? Ezek lényeges kérdések, különösen a kontinentális rezsimekben jelenlévő növekvő munkán belüli megosztottság fényében.

### Az északi modell fenntarthatósága

Iversen és Wren a szolgáltatási szektor trilemmájáról szóló tanulmányukban (1998) rámutatnak arra a tényre, hogy a kis jövedelemkülönbségek és a teljes foglalkoztatottság a szolgáltatási gazdaságban nagyon magas költségvetési és fiskális költségekhez vezethet. Ezért Iversen és Wren szerint várható, hogy az északi modellben ellentétbe kerülnek egymással a magas termelékenységű magánszektor és az alacsony termelékenységű köz(szolgáltatási) szektor érdekei, ami így a magas adószintek elleni támadáshoz vezet. Steinmo (2002) a svéd adópolitika 1980-as évektől kezdődő változásainak alapos vizsgálata alapján szólott hozzá ehhez a vitához. Következtetései szerint Svédország valóban alapvetően átalakította adópolitikáját az 1990-es évek elején, de oly módon, hogy ez nem bontotta le a rendszert, inkább kiszélesítette az adóalapot, miközben – ugyanakkor – csökkentette az adókulcsokat mind az alkalmazottak, mind a vállalkozások számára. Összességében a reform a rendszert kevésbé progresszívvá tette, és ez veszélyeztetheti a svéd jóléti modellt. Mindazonáltal, ahogy Scharpf és Schmidt (2000) megjegyzi, a fenntarthatóság kérdése legalább annyira gazdasági, mint amennyire politikai természetű: a fő kérdés az, hogy vajon az északi államok polgárai elégedettek lesznek-e a közszolgáltatásokkal, és így legitimnek tekintik-e a magas adószintet.

#### *4.2. Liberális jóléti államok: a jóléti gondoskodástól a workfare-ig*

Pierson első munkáinak megjelenéséig (1994, 1996) az 1990-es évek liberális jóléti államaival foglalkozó irodalom elsősorban a reformképesség és az intézményi stabilitás szembenállásának kérdésével foglalkozott. Pierson bemutatta, hogy az USA és az Egyesült Királyság jobboldali kormányai még akkor sem voltak képesek radikális megszorításokat végrehajtani, amikor ehhez a politikai feltételek (például válsághelyzet, jobboldali ideológia, szilárd többség, gyenge szakszervezetek) lényegében nagyon kedvezőek voltak. Így az irodalom legfőbb kérdései a liberális rezsimek reformképessége (vagy -képtelensége) és az intézményi stabilitás voltak (Myles és Pierson, 1997). 1997-től, a „harmadik út” Egyesült Királyságban történt kifejlődésével a liberális jóléti államok – különösen az Egyesült Királyság – váltak a „foglalkoztatásbarát reformok” éllovasaivá. Az egész jóléti államot az extenzív workfare programok alapján alakították át. Ezen programok

<sup>4</sup> Ráadásul Ebbinghaus (2006b) bemutatja, hogy az északi szakszervezeti mozgalomnak még mindig sokkal nagyobb tömegbefolyása van, továbbá a képzettség és a nemek megoszlása szempontjából sokkal inkább képviseli az alkalmazottakat, mint a kontinentális szakszervezetek.

célja a foglalkoztatási ráták emelése és a juttatások felváltása az aktiválással volt. A workfare politikájával és a „harmadik úttal” kapcsolatban Taylor-Gooby (2001) rámutat, hogy ez nyilvánvalóan a Konzervatív Párt és a Munkáspárt közötti nagymértékű közeledés eredménye volt. A foglalkoztatás-központú politikák „sikere” abban az értelemben nyilvánvaló, hogy a liberális országokban az aktiválás igen magas szintjét sikerült elérni (a „harmadik út” hatékonyságának kritikájáról lásd Clasen és Clegg, 2004).<sup>5</sup>

A liberális jóléti államoknak az aktiválás és a szociális beruházás irányába való átalakítása sok fontos kérdést vet fel a politika és a foglalkoztatás-központú stratégia következményeinek vonatkozásában. Ezek közül tárgyalunk kettőt a következőkben.

### **A harmadikutas workfare politikák ideális esetben a szociális beruházó állam megvalósítását célozzák. Mit jelent a szociális beruházás politikája?**

A harmadik út politikája az egyéni lehetőségeket és felelősséget hangsúlyozza a jogok helyett. A mögöttes elképzelés az, amit Lister (2004) „szociális beruházó államnak” nevez, ami arra utal, hogy az állam nem gondoskodik az állampolgárokról, hanem képessé teszi őket az önmagukról való gondoskodásra. Ennek az eszmének a legerősebb megnyilvánulása a Blair-kormány „új megállapodás” (New Deal) politikája, amelynek lényege a munkanélküliek számára a munkahely, oktatás és képzés biztosítása a juttatások feltételeként („workfare”). Mindazonáltal a „munka kifizetődővé tételét” célzó programok szélesebbre nyitották a szakadékot a dolgozók és a munka nélkül lévők között, mert több – jövedelemvizsgálathoz kötött – támogatást nyújtanak az alacsony jövedelmű, dolgozó családoknak, míg a munkanélküliek juttatásai minimálisak. Mi a szociális beruházás politikája? A Blair-kormány „segély helyett munkát” programját a brit munkáltatók támogatták, ellenezték viszont a minimálbér meghatározását. Vajon a harmadik út aktiválási stratégiája pusztán egyfajta neoliberalis politika, az egyéni felelősség és lehetőség növelésével keretozve a megszorításokat? Vagy az állam szociális beruházásai az új *baloldal* stratégiája a költségvetési szigor és valamiféle egyenlőség összeegyeztetésére? Ezzel igyekeznek a „hasznosat kellemessé” tenni? (Levy, 1999)? És vajon ez válik Európa-szerte az uralkodó reformparadigmává most, hogy az Európai Unió magáévá tette ezt a stratégiát és értelmezést (Jenson és Saint Martin, 2006)? (Erről a vitáról lásd Lewis és Surender, 2004, és általánosabban Green-Pedersen, et al., 2001)

<sup>5</sup> Bár a workfare és a liberális munkaerőpiaci politika növelte a munkahelyek számát, de főleg a jövedelem-csökkenés magasabb, illetve nagyon alacsony szintjein jöttek létre munkahelyek, amiből a középosztályok jórészt kimaradtak (Wright and Dwyer, 2003).

### A workfare problematikus mellékhatása a liberális jóléti államokban, hogy növeli a jövedelemegyenlőtlenséget, a dolgozó szegények és a bizonytalan munkahelyek számát. Milyen politika képes a workfare-t szociálisan fenntarthatóvá tenni?

Taylor-Gooby (2001, 2004) – ellentétben azokkal az álláspontokkal, melyek a harmadik út politikáját a baloldal és a jobboldal közötti „neoliberális közeledés-ként” értelmezték – rámutat, hogy a brit Új Baloldal növelte az alacsony jövedelmű alkalmazottak és családok juttatásait (lásd szintén Taylor-Gooby és Pernille Larsen, 2005). A Munkáspárt növelte a magasabb jövedelmi osztályok kevésbé látható adóit, és bevezette a minimálbért is. Ez hasonlít a liberális jóléti állam „klasszikus stratégiájára”, azaz a különösen veszélyeztetett csoportoknak juttatott – jövedelemvizsgálathoz kötött – minimum ellátások alkalmazására. Különösen figyelemre méltó e politika vonatkozásában, hogy a redistribúciónak ezen javításait nem a kedvezményezettek érték el, hanem „adták” őket. Ahogy Taylor-Gooby (2001) rámutat, ezeknek a trendeknek az áldozatai képtelenek hallatni a hangjukat a politikában a brit döntéshozás intézményi keretein belül.

#### *4.3. Kontinentális jóléti államok: a rezsimátalakítás politikája*

A kontinentális jóléti államok küzdenek a legsúlyosabb kihívásokkal az összes rezsimtípus közül, mert őket sújtja a leginkább a „munka nélkül kapott jóléti ellátás” problémája. Iversen és Wren (1998) szerint a „szolgáltatási szektor trilemmája”: a kontinentális jóléti államok hosszú ideig előnyben részesítették a bérek egyenlőségét és a költségvetési stabilitást a teljes foglalkoztatottsággal szemben. Így a kontinentális jóléti államokban a foglalkoztatottsági szint igen alacsonnyá vált. A kontinentális jóléti államokban különösen alacsony a női aktivitás, és alacsony a „tényleges” nyugdíjba vonulás átlagos életkora is, mivel kiterjedt korai nyugdíjba meneteli lehetőségek vannak és az idősek számára csekélyek a munkaerőpiaci esélyek.

A kontinentális jóléti államok esetében ezért a posztindusztriális társadalom tipikus problémáinak halmozódását láthatjuk (Esping-Andersen, 1996). A szociális biztonságot túlnyomórészt biztosítási programokon keresztül nyújtják, amit béradókból finanszíroznak. Így az alacsony munkaerőpiaci részvétel aláássa a jóléti állam stabilitását. Ráadásul – a nők alacsony munkaerőpiaci részvétele ellenére – a születési ráta a kontinentális Európa országokban a legalacsonyabb, ami szintén aláássa a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek hosszú távú stabilitását. Továbbá, a férfi kenyérkereső modell következményei (a gondozási infrastruktúra hiánya, nem egyéni, hanem származtatott jogok stb.) egyszerűen ellentétben vannak a posztindusztriális társadalom változó értékeivel és szükségleteivel. E mellett a kontinentális jóléti államok társadalombiztosítási szerkezete a szokványos foglalkoztatási viszonyra koncentrált, és nem biztosít megfelelő szociális ellátást az olyan „új kockázati” csoportoknak, mint amilyenek például az atipikus foglalkoztatásban lévők és a fiatal családok. És végül, a női foglalkoztatottság

alacsony szintje, valamint a munkaerőpiac erős horizontális és vertikális – nemek szerinti – megosztottsága negatívan hat ezen országok gazdasági teljesítményére. A kontinentális rezsimek főbb korlátainak e listája azt sugallja, hogy a problémáik legfőbb forrása a munkalehetőségek hiánya. Így a legfontosabb kérdés az, hogy a foglalkoztatásbarát politika – az aktiválás, a munkahelyi és gondozási kötelezettségek összeegyeztetése, a flexicurity – megvalósítható-e, és ha igen, akkor mi képp és milyen mértékben.

Az irodalom nagy része amellettt érvel, hogy a kontinentális jóléti államok „befagytak”, azaz különösen nehéz megreformálni őket (Esping-Andersen, 1996; Pierson, 2001). Ennek oka ezeknek az államoknak az intézményi szerkezetében, a társadalombiztosítás meghatározó szerepében van, nem csak magas szintű legitimitást élvez a járulékfizetők részéről, hanem a meglévő rendszerek kedvezményezettjeinek hatalmát is erősíti (Bonoli és Palier, 2000; Pierson, 2001). Mivel minden járulékfizető egyben érintett résztvevője is a biztosítási rendszernek, alapvető érdeke a változás megakadályozása, így a reform különösen nehéz. Ráadásul az aktiválás és a foglalkoztatásbarát politikák gyakran a kívül lévőkét és az új kockázati csoportokat érintik, amelyek különösen marginalizáltak a kontinentális jóléti államokban (Clegg, 2007). Következésképpen az irodalom nagy része hangsúlyozza a kontinentális Európa súlyos problématerhét, és a foglalkoztatásbarát reformok különösen problematikus körülményeit (lásd például Esping-Andersen, 1996, 1999; Scharpf és Schmidt, 2000; Huber és Stephens, 2001; Armingeon és Bonoli, 2006).

Az inercia mindezen meglehetősen pesszimista, mégis igen valószínű magyarázatai ellenére az 1990-es évek vége óta az irodalom egyre nagyobb hányada adott hírt a kontinentális jóléti államok messzemenő változásairól (lásd például Palier, 2002; Bleses és Seeleib-Kaiser, 2004; Clasen, 2005; Streeck és Thelen, 2005; Palier és Martin, 2007). A reformok többnyire nem csak alaposan megkurtították a meglévő jogokat a központi programokban, például a nyugdíjak és a munkanélküli-ellátások területén (Schludi, 2005; Clasen and Clegg, 2006), hanem az aktív munkaerőpiaci intézkedések erősítésével, az atipikus foglalkoztatás rugalmasságának fokozásával és a munkavállaló nők számára rendelkezésre álló gondozási infrastruktúra fejlesztésével ki is terjesztették a foglalkoztatásbarát politika hatókörét (lásd például Levy, 1999; Hemerijck et al., 2000; Rhodes, 2001; Gornick és Meyers, 2003; Bleses és Seeleib-Kaiser, 2004; Leitner et al., 2004; Clasen, 2005). Mindezek a reformok korábban meglehetősen valószínűtlennek tűntek a kontinentális rezsimek körülményei között. Következésképpen nagy és növekvő mennyiségű irodalmi anyag született a kontinentális jóléti államok politikai dinamikáinak és politikáinak változásáról. Ebben az irodalmi anyagban a legutóbbi politikai dinamikák sok eltérő magyarázatát olvashatjuk, és a legtöbb vita még mindig nem zárult le. A következő bekezdésekben áttekintjük néhány kiválasztott vita állását.

**Milyen ellentétekhez kapcsolódnak a posztindusztriális kontinentális jóléti politikák lényeges konfliktusai: az osztályokhoz, a kívülállók/belül lévők<sup>6</sup> státuszához, a nemekhez, az értékekhez? Ezek az újabban megfigyelhető konfliktusok átmeneti jellegűek, vagy a politikai döntéshozás mintáinak mélyebb átalakulását tükrözik?**

Több hipotetikus magyarázat jött létre a kontinentális jóléti államok legutóbbi, igen valószínűtlen reformprofiljának magyarázatára. Néhány szerző a pusztá problémahalmazra és a kormány meggyőző erejére utal, mellyel rávették az embereket a megszorítások elfogadására (lásd például Kitschelt és Streeck, 2003; Stiller, 2007). Mások külső meghatározókra hivatkoznak, nevezetesen az EU részéről jövő nyomásra (Ferrera és Gualmini, 2000a). Sok megfigyelő viszont azt is megjegyzi, hogy megváltozott a kontinentális Európa jóléti politikájának *konfliktus-struktúrája*. A legutóbbi reformokat a szereplők igen „valószínűtlen” (osztályokat átmetsző) koalíciói hajtották végre. Számos hipotézis született az új konfliktus-struktúra természetére vonatkozóan: Häusermann (2007) rámutat, hogy a szakszervezetek és a politikai pártok egyre inkább megosztottá válnak a kívülállók/belül lévők státusza, a képzettségi szintek és az értékorientációk vonatkozásában. A progresszív, magasan képzett, baloldali szavazók szövetségre léptek a szakszervezetek hagyományos bázisát alkotó, meglehetősen konzervatív kékgalléros munkavállalókkal. Kitschelt és Rehm (2005) is hangsúlyozza ezt a jelenséget, amikor bemutatják, hogy a baloldal (a szociáldemokraták és a szakszervezetek) a kontinentális Európában egyre inkább a jóléti preferenciák tekintetében igen heterogén választói körre támaszkodnak. Rueda (2007) szintén kiemeli a belső-külsők szétválasztásának politikai jelentőségét a foglalkoztatáspolitikai reformok vonatkozásában. A belül lévők a munkahelyek védelme, míg a kívülállók az aktív munkaerőpiaci politikák mellett állnak ki. A kívülállók ezért szövetségei lehetnek azoknak az erőknél, amelyek csökkenteni kívánják a foglalkoztatás biztonságát. Rhodes (2001) elemzése a szociális paktumokról hasonló irányba mutat. A kívülállókkal kapcsolatos politikák potenciálisan megosztják az alkalmazotti kört. Összességében a kontinentális rezsimekben a foglalkoztatásbarát reformok megosztják a munkáspártokat – és általában a baloldalt –, és utat nyitnak az osztályok közötti szövetségeknek. További nyitott kérdés, hogy vajon ezek az új szövetségek időleges „bizonytalan megállapodások-e” (Palier, 2005), melyek igen ingatagok és átmenetiek (Ballestri and Bonoli, 2003), vagy a mögöttes osztálystruktúra mélyebb átalakulását tükrözik (Kitschelt és Rehm, 2005; Oesch, 2006; Häusermann, 2007)?

<sup>6</sup> A „belül lévők” kifejezés azokra vonatkozik, akik stabil munkahellyel rendelkeznek, míg a „kívülállók” azt a csoportot jelölik, akik nem rendelkeznek ilyennel. (*a ford.*)

### **Kik a legutóbbi foglalkoztatásbarát reformok (például a rugalmas munkaerőpiac, az aktiválás, a flexicurity és a nők munkaerőpiaci részvétele) nyertesei és vesztesei?**

Vajon a jóléti állam expanzióját jelenti-e, hogy a kontinentális jóléti államok egyre inkább a kívülállók aktiválására és az új kockázatok elleni védelemre koncentrálnak (Riedmüller et al., 2000; Bleses és Seeleib-Kaiser, 2004; Bonoli, 2005; Häusermann, 2007), vagy ezek a politikák pusztán kísérletek a megszorítás, a növekvő egyenlőtlenség és a bizonytalanság előidézte keserűség megédésítésére (Palier, 2002; Leibfried and Obinger, 2003; Clegg, 2007)? Ez a mostani újraelibrálás nyerteseire és veszteseire vonatkozó kérdés a központi kérdése annak a vitának, ami a legutóbbi reformok társadalmi rétegződésre tett hatásáról szól. Bár a legtöbb kontinentális jóléti állam létrehozta és kiterjesztette a legveszélyeztetettebb társadalmi csoportok (a képzetlen munkások, az alacsony jövedelműek, a fiatal családok stb.) védelmére szolgáló jóléti ellátásokat, végül ezek mégsem állnak olyan jól, mint a hasonló jellemzőkkel bíró emberek tíz vagy húsz évvel ezelőtt. Ez a vita természetesen a jóléti reform mértékének kérdéséről szól (Clasen és Siegel, 2007) Ez fontos az újraelibráló politika megértése szempontjából, mert a reformok elosztási hatásai meghatározzák a következő reformfolyamatot.

### **Mi a korporatizmus szerepe a kontinentális jóléti állam reformjaiban? Előnyből tehertétellé változott-e? És miért váltak egyes szakszervezetek „reformistává”, a foglalkoztatásbarát politika pártolóivá, míg más országokban ugyanezeket a reformokat ellenzik a szakszervezetek?**

Hosszú ideig a korporatizmust a kontinentális jóléti államok integráns részének tekintették, ami biztosította a reformképességet és a társadalmi békét, különösen a kis államokban (Katzenstein, 1984) és krízis idején (Gourevitch, 1986). Az újabb kutatások viszont megkérdőjelezték a szakszervezetek szerepét. Számos elemzés (Ebbinghaus és Hassel, 2000; Rhodes, 2001; Kitschelt és Streeck, 2003; Häusermann, 2005) mutatott rá, hogy a foglalkoztatásbarát reformok különböző eseteiben ezek váltak a reform legfőbb akadályává. Ezzel ellentétben viszont a szakszervezetek a foglalkoztatásbarát reformok élharcosai voltak Hollandiában (Visser és Hemerijck, 1997). Eldöntetlen kérdés, hogy mi a szerepe és ereje a szakszervezeteknek ezekben az újabb reformokban. Miért játszanak ennyire különböző szerepet a különböző országokban? Milyen tényezőkön múlik a pozíciójuk? Az irodalomban van néhány ötlet ezzel kapcsolatban. Ebbinghaus (2006b) rámutat a szakszervezeti képviselő szelktivitására a kontinentális Európában: a nők és a szolgáltatási szektorban dolgozók erősen alulreprezentáltak, ellentétben az északi államokkal. És Trampusch (2004) Németországgal kapcsolatban megjegyzi, hogy a párt- és szakszervezeti elit közötti kapcsolatok gyengébbé váltak. Ez szintén hozzájárulhatott a szakszervezetek szerepének megváltozásához. Emellett Ebbinghaus és Hassel megállapítása szerint a szakszervezetek csak ott működtek együtt a szociális paktumokban, ahol az állam elég erős volt ahhoz,

hogy egyoldalú intézkedéssel fenyegetőzzön, amennyiben a tárgyalások kudarcba fulladnának.

## 5. Következtetések

A posztindusztrializmusra való átmenet új feszültségek sorát generálta a jóléti állam intézményei és a munkaerőpiaci teljesítmény között, ami a mai jóléti államokat a foglalkoztatásbarát újraelibrálás új kihívásaival szembeníti. Tanulmányunkban azon széles körű irodalmat tekintettük át, mely a jóléti államoknak a kihívásokkal való megbirkózási képességével, valamint ennek az alkalmazkodási folyamatnak a politikai determinánsaival foglalkozik. Ennek a dinamikusan növekvő irodalomnak az áttekintése azt mutatta, hogy – ellentétben az inerciával és a mozdulatlansággal kapcsolatos várakozásokkal, ami az 1990-es évek neoinstitucionalista irodalmát dominálta – messzemenő változások zajlottak le a legtöbb jóléti rezsimben a foglalkoztatásbarát politikák – a flexicurity, az aktiválás, a munka és gondozás összeegyeztetése és a szociális beruházás – irányában. Az északi jóléti államok élharcosai ezeknek a politikáknak, és a foglalkoztatási teljesítményben, valamint a szociális jólétben megnyilvánuló sikerességük ráirányítja a figyelmet a liberális és a kontinentális rezsim foglalkoztatásbarát reformstratégiáira. Bár mind maguk a reformok, mind a determinánsaikról szóló irodalom gyorsan gyarapodnak, a legtöbb kutatói vita máig nem zárult le. Ezért áttekintettük és elemeztük azon kutatási kérdések sorát, melyeket különösen fontosnak tekintünk, és melyek a további elméletalkotás és kutatás sikeres útjait jelölhetik ki. A következőkben röviden összefoglaljuk ezeket a kérdéseket.

A költségvetési megszorítások körülményei között zajló újraelibrálás mutatja, hogy a legtöbb rekkommodifikáló és foglalkoztatásbarát reform az 1990-es években és a 2000-es évek elején olyan politikai dinamikáknak és koalícióknak a következménye volt, amelyek különböztek az osztálypolitika régi mintáitól (pl. Rhodes, 2001; Ferrera és Hemerijck, 2003). Ezeket a reformokat a megosztott szakszervezetek, a szelektív osztályközi szövetségek és az új pártdinamikák jellemezték. Mindazonáltal nézeteltérés maradt két ügyben. Egyrészt versengő hipotézisek születtek arra vonatkozóan, hogy ezek az „új politikák” vajon a külső nyomás, az erős állam egyoldalú beavatkozása vagy a mögöttes választói dinamika következményei-e. Másrészt még mindig nem tudjuk, hogy vajon az új szövetségek és koalíciós dinamikák az újraelibráló politika stabil mintáit jelentik-e, vagy inkább átmenetiek és szelektívek. Ezt a vitát a kvalitatív összehasonlító kutatás, valamint az viheti előre, ha a kutatók erősebben koncentrálnak arra a kapcsolatra, ami a változó szociális összetételű választói kör és a szereplőknek a politikai folyamatban elfoglalt pozíciója között van.

Az újraelibráló kapacitásról szóló általánosabb vita mellett javasoltunk és tárgyaltunk rezsimspecifikusabb vitákat is. Az északi jóléti államok voltak mind ez idáig a foglalkoztatásbarát politikai reformok tekintetében a legsikeresebbek.

Az aktiválás, a flexicurity, illetve a munka és a gondozás összeegyeztetésének politikája az 1990-es években széles körben elterjedt, különösen Svédországban és Dániában (lásd például Kautto et al., 1999, 2001; Kvist, 2003a). Ezeknek az országoknak a kiváló foglalkoztatási teljesítménye irányította más rezsimek politikai döntéshozóinak és kutatóinak a figyelmét azokra a tényezőkre, amelyek magyarázzák az északi jóléti államok alkalmazkodási képességét. A politika szempontjából szemlélve igen figyelemre méltó, hogy ezeknek a reformoknak a többségét az állami szereplők, a pártok, a munkaadók és az átfogó szakszervezetek nagykoalíciói fogadták el (például Kvist, 2003a; Martin és Thelen, kiadás alatt). Az irodalom mind ez ideig különböző magyarázatokat adott erre a koordinációs képességre vonatkozóan, és elsősorban az állam erősségére, a külső nyomásra és a szakszervezetek stratégiáira hivatkozott. A jövőben a kutatásnak ezen tényezők kölcsönhatásaira és relatív befolyására kell koncentrálnia annak érdekében, hogy értékes tanulságokkal szolgálhasson a jövőre és más rezsimekre nézve.

A foglalkoztatásbarát reformok sajátos formát öltöttek a liberális jóléti államokban, melyek kezdetben a segély helyett munkát programokra, később a szociális beruházás átfogóbb megközelítésére építettek, különösen az Egyesült Királyságban (például Taylor-Gooby, 2001, 2004; Lewis és Surender, 2004; Lister, 2004). Más rezsimekkel ellentétben ezek a politikák kormányzati stratégiákkal, nem pedig tárgyalási kompromisszumokkal függtek össze. Figyelembe véve, hogy a jelenlegi politikák visszajelzést nyújtanak a jövőbeni reformokhoz, továbbá tekintettel arra, hogy az EU szintén a „szociális beruházást” középpontba állító politikai irányvonalat alakított ki, fontos felmérnünk ezeknek a reformoknak a természetét és újraelosztási hatásait, különös tekintettel az alacsony jövedelmű csoportokra. Kérdés, hogy a szociális beruházás stratégiája új módját jelenti-e az egyenlőség és hatékonyság közötti kompromisszumnak, vagy tovább szélesíti a szakadékot a magasan képzett munkaerő és a politikai szempontból néma képzetlen munkások között?

A kontinentális jóléti államok küszködnek a leginkább jóléti államuknak a posztindusztriális munkaerőpiac kihívásainak megfelelő átalakításával. A foglalkoztatásbarát reformpolitika nem csak eltér a belül állókra orientált, férfi kenyérkeresőkre alapozó jóléti államok bevett logikájától, hanem elhomályosítja a konfliktusfrontokat is. Az irodalom széles köre mutatja, hogy az újraelibrálást célul tűző reformok a politikai megosztottság másfajta logikáját követik, mint a „rég” társadalombiztosítási reformok (pl. Rhodes, 2001; Bonoli, 2005; Kitschelt és Rehm, 2005; Häusermann, 2007; Rueda, 2007). Ebből a szempontból a belül lévők és kívülállók közötti megosztottság jelentőségének megítélése természetesen fontos lezáratlan vita, ami figyelmet érdemel a jövőben. Még kevés írás született arról, hogy kik képviselik a belül lévők és a kívülállók érdekeit, milyen körülmények között tudják érvényesíteni ezeket az érdekeket, és az újraelibrálás miképp hat a köztük lévő hatalmi egyensúlyra. Ez alapvető kérdés, nem csak a reform lehetőségeinek magyarázatában, hanem a reformok újraelosztási következményeinek feltárásában is. Ebből a szempontból különösen figyelembe

kell venni azt a szerepet, amit a szakszervezetek játszanak a belül lévőknek és a kívülállóknak, a nőknek, valamint a szolgáltatási szektor munkavállalóinak a szervezésében és érdekképviseletében. Az északi jóléti rezsimek átfogó szakszervezeti mozgalmáival való összehasonlítás azt sugallja, hogy a munka és a jólét közötti kapcsolat a kontinentális jóléti államokban erősen függ a kontinentális szakszervezetek belső reformkapacitásától.

Végül, és ez nem volt tanulmányunk témája, a jövőbeni kutatásnak különös figyelmet kell fordítania a foglalkoztatásbarát reformok elosztási következményeire és hatásaira, mert ezeknek igen nagy jelentősége van a későbbi reformok vonatkozásában. A reformfolyamatokat erősen befolyásolják a politikai tapasztalatok és tanulási folyamatok. Így a politikai reformdinamikák elméleteit a korábbi reformok meghatározóinak és hatásainak alapos megértésére kell építeni.

*Fordította: Kozma Judit*

## Irodalom

- Armingeon, K. and Bonoli, G. (eds) (2006) *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, Routledge.
- Atkinson, A. B. (1995) 'Is the Welfare State Necessarily an Obstacle to Economic Growth?', *European Economic Review*, 39, 723–730.
- Avdagic, S., Rhodes, M. and Visser, J. (2005) 'The Emergence and Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis', *European Governance Papers* No. N-05-01.
- Ballestri, Y. and Bonoli, G. (2003) 'L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux: Genèse et déterminants de l'adoption du programme de subventions pour les crèches', *Swiss Political Science Review*, 9, 35–58.
- Bleses, P. and Seeleib-Kaiser, M. (2004) *The Dual Transformation of the German Welfare State*, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan.
- Bonoli, G. (2001) 'Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation'. In: Pierson, P. (ed) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford and New York, *Oxford University Press*, pp. 238–264.
- Bonoli, G. (2005) 'The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States', *Policy and Politics*, 33, 431–449.
- Bonoli, G. and Palier, B. (2000) 'How do Welfare States Change? Institutions and Their Impact on the Politics of Welfare State Reform', *European Review*, 8, 333–352.
- Bonoli, G. and Palier, B. (2007) 'When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old Age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems', *Social Policy and Administration*, 41, 555–573.

- Boyer, R. and Drache, D. (1996) *States against Markets: The Limits of Globalization*. London, Routledge.
- Bredgaard, T., Larsen, F. and Madsen, P. K. (2005) The Flexible Danish Labour Market – A Review. *CARMA Research papers* 2005:01, Aalborg, Centre for Labour Market Research.
- Burgoon, B. (2001) ‘Globalization and welfare compensation: disentangling the ties that Bind’, *International Organization*, 55, 509–551.
- Calmfors, L. and Driffill, J. (1988) ‘Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance’, *Economic Policy*, 3, 13–61.
- Castles, F. G. (2004) *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford, Oxford University Press.
- Clasen, J. (2005) *Reforming European Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Clasen, J. and Clegg, D. (2004) ‘Does the Third Way Work? The Left and Labour Market Policy Reform in Britain, France and Germany’. In: Lewis, J. and Surrender, R. (eds) *Welfare State Change. Towards a Third Way?*, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 89–110.
- Clasen, J. and Clegg, D. (2006) ‘Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets’, *European Societies*, 8, 527–553.
- Clasen, J. and Siegel, N. (eds) (2007) *Investigating Welfare State Change. The Dependent Variable Problem in Comparative Analysis*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Clayton, R. and Pontusson, J. (1998) ‘Welfare-state retrenchment revisited: entitlement cuts, public sector restructuring and inegalitarian trends in advanced capitalist societies’, *World Politics*, 51, 67–98.
- Clegg, D. (2007) ‘Continental drift: on unemployment policy change in Bismarckian welfare states’, *Social Policy and Administration*, 41, 597–615.
- Crotty, J. (2003) ‘Core Industries, Coercive Competition and the Structural Contradictions of Global Neoliberalism’. In: Phelps, N. and Raines, P. (eds) *The New Competition for Inward Investment*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 9–38.
- Deakin, N. and Parry, R. (2000) *The Treasury and Social Policy: The Contest for Control of Welfare Strategy*, Basingstoke, UK, Macmillan.
- Dropping, J. A., Hvinden, B. and Vik, K. (1999) ‘Activation Policies in the Nordic countries’. In: Kautto, M., Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S. and Ploug, N. (eds) *Nordic Social Policy*, London, Routledge, pp. 133–158.
- Ebbinghaus, B. (2006a) *Reforming Early Retirement in Europe, Japan and the USA*, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. (2006b) ‘Trade Union Movements in Post-Industrial Welfare States: Opening up to New Social Interests?’. In: Armingeon, K. and Bonoli, G. (eds) *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war policies to new social risks*, London, Routledge, pp. 123–142.

- Ebbinghaus, B. and Hassel, A. (2000) 'Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states', *Journal of European Public Policy*, 7, 44–62.
- Esping-Andersen, G. (1993) *Changing Classes: Stratification and Mobility in Postindustrial Societies*, London, Sage.
- Esping-Andersen, G. (ed) (1996) *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London, Sage.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myers, J. (2002) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Estevez-Abe, M., Iversen, T. and Soskice, D. (2001) 'Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State'. In: Hall, P. A. and Soskice, D. (eds) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York, Oxford University Press, pp. 145–183.
- Estevez-Abe, M. (2006) 'Gendering the varieties of capitalism: a study of occupational segregation by sex in advanced industrial societies', *World Politics*, 59, 142–175.
- Evans, P. (1997) 'The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization', *World Politics*, 50, 62–87.
- Ferrera, M. and Gualmini, E. (2000) 'Reforms guided by consensus: the welfare state in the Italian transition', *West European Politics*, 23, 187–208.
- Ferrera, M. and Gualmini, E. (2000a) 'Italy. Rescue from Without?'. In: Scharpf, F. W. and Schmidt, V. A. (eds) *Welfare and Work in the Open Economy. Volume II. Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 351–398.
- Ferrera, M. and Hemerijck, A. (2003) 'Recalibrating Europe's Welfare Regimes'. In: Zeitlin, J. and Trubek, D. M. (eds) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 88–128.
- Ferrera, M., Hemerijck, A. and Rhodes, M. (eds) (2000) 'Recasting European welfare states', *Special issue of West European Politics*, 23, 1–282.
- Ferrarini, T. (2006) *Families, States and Labour Markets*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Garrett, G. (1998) 'Global markets and national politics: collision course or virtuous circle?', *International Organization*, 52, 787–824.
- Garrett, G. and Mitchell, D. (1996) 'Globalization and the Welfare State: Income Transfers in the Industrialized Democracies, 1966–1990', Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, CA.
- Gornick, J. C. and Meyers, M. K. (2003) *Families That Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, New York, Russell Sage Foundation.

- Gornick, J. C., Meyers, M. K. and Ross, K. E. (1996) 'Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across Fourteen Welfare States', *Working Paper* No. 139, Luxembourg Income Studies (LIS).
- Goul Andersen, J. (2007) 'The Danish welfare state as "Politics for Markets": combining equality and competitiveness in a global economy', *New Political Economy*, 12, 71–78.
- Gourevitch, P. (1986) *Politics in Hard Times. Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, NY, and London, Cornell University Press.
- Green-Pedersen, C. (2001) 'Welfare-state retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982–1998—the role of party competition and party consensus', *Comparative Political Studies*, 34, 963–985.
- Green-Pedersen, C., van Keersbergen, K. and Hemerijck, A. (2001) 'Neo-liberalism, the "Third Way" or What? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands', *Journal of European Public Policy*, 8, 307–325.
- Hacker, J. S. (2002) *The Divided Welfare State. The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Hancke, B. and Rhodes, M. (2005) 'EMU and labor market institutions in Europe', *Work and Occupations*, 32, 196–228.
- Hall, P. A. and Soskice, D. (eds) (2001) *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York, Oxford University Press.
- Hassel, A. (2003) 'The politics of social pacts', *British Journal of Industrial Relations*, 41, 707–726.
- Häusermann, S. (2005) 'Solidarity with Whom? Trade Unions and the Modernization of Pension Policies in Conservative Welfare States', Paper presented at ESPAnet young researchers workshop 2005, CEVIPOF, Paris, France.
- Häusermann, S. (2006) 'Changing coalitions in social policy reforms: the politics of new social needs and demands', *Journal of European Social Policy*, 16, 5–21.
- Häusermann, S. (2007) *Modernization in Hard Times. Post-industrial Pension Politics in France, Germany and Switzerland*, PhD Thesis, University of Zurich, Switzerland.
- Hemerijck, A. and Visser, J. (2000) 'Change and immobility: three decades of policy adjustment in the Netherlands and Belgium', *West European Politics*, 23, 229–256.
- Hemerijck, A., Unger, B. and Visser, J. (2000) 'How Small Countries Negotiate Change: Twenty-Five Years of Policy Adjustments in Austria, the Netherlands and Belgium'. In: Scharpf, F. W. and Schmidt, V. A. (eds) *Welfare and Work in the Open Economy*, New York, Oxford University Press, pp. 175–263.

- Huber, E. and Stephens, J. D. (1998) 'Internationalization and the social democratic model. Crisis and future prospects', *Comparative Political Studies*, 31, 353–397.
- Huber, E. and Stephens, J. D. (2001) *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Huber, E., Stephens, J. E. and Ray, L. (1999) 'The Welfare State in Hard Times'. In: Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. and Stephens, J. D. (eds) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, New York and Cambridge, Cambridge University Press, pp. 164–193.
- Hvinden, B., Heikkilä, M. and Kankare, I. (2001) 'Towards Activation? The Changing Relationship Between Social Protection and Employment in Western Europe'. In: Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. and Uusitalo, H. (eds) *Nordic Welfare States in the European Context*, London, Routledge.
- Iversen, T. (2005) *Capitalism, Democracy and Welfare*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Iversen, T. and Cusack, T. R. (1998) 'The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?', *WZB discussion paper*, FS I, 98–304.
- Iversen, T. and Wren, A. (1998) 'Equality, employment and budgetary restraint, the trilemma of the service economy', *World Politics*, 50, 507–546.
- Jenson, J. and Sineau, M. (eds) (2001) *Who Cares? Women's Work, Childcare, and Welfare State Redesign*, Toronto, Canada, University of Toronto Press.
- Jenson, J. and Saint Martin, D. (2006) 'Building blocks for a new social architecture: the LEGO paradigm of an active society', *Policy and Politics*, 34, 429–451.
- Katzenstein, P. (1984) *Small States in World Markets*, Ithaca, NY, and London, Cornell University Press.
- Kautto, J. and Kvist, J. (2002) 'Parallel Trends, Persistent Diversity – Nordic Welfare States in the European and Global Context', *Global Social Policy*, 2, 189–208.
- Kautto, M., Fritzell, J., Hvinden, B., Kvist, J. and Uusitalo, H. (2001) *Nordic Welfare States in the European Context*, London, Routledge.
- Kautto, M., Heikkilä, M., Hvinden, B., Marklund, S. and Ploug, N. (1999) *Nordic Social Policy*, London, Routledge.
- Keynes, J. M. (1937) 'The general theory of employment', *Quarterly Journal of Economics*, 51, 209–223.
- Kitschelt, H. (2001) 'Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When do Politicians Choose Unpopular Policies?'. In: Pierson, P. (ed) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 265–303.

- Kitschelt, H. and Rehm, P. (2005) 'Work, Family and Politics. Foundations of Electoral Partisan Alignments in Postindustrial Democracies', Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 2005.
- Kitschelt, H. and Streeck, W. (2003) 'From stability to stagnation: Germany at the beginning of the twenty-first century', *West European Politics*, 26, 1–34.
- Kitschelt, H., Lange, P., Marks, G. and Stephens, J. D. (eds) (1999) *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press.
- Klammer, U. (2005) 'Flexicurity schemes', *Trends in Social Cohesion*, 15, 157–189.
- Korpi, W. and Palme, J. (2003) 'New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975–95', *American Political Science Review*, 97, 425–446.
- Kvist, J. (2002) 'Activating Welfare States. How Social Policies can Promote Employment'. In: Clasen, J. (ed) *What Future for Social Security?*, Bristol, UK, The Policy Press, pp. 197–210.
- Kvist, J. (2003) 'Scandinavian activation strategies in the 1990s: recasting social citizenship and the Scandinavian welfare model', *Revue Francaise des Affaires Sociales*, 4, 223–248.
- Kvist, J. (2003a) 'A Danish welfare miracle? Policies and outcomes in the 1990s', *Scandinavian Journal of Public Health*, 31, 241–245.
- Leibfried, S. and Obinger, H. (2003) 'The state of Germany's Welfare State. Social policy between macro-economic retrenchment and micro-economic recalibration', *West European Politics*, 26, 199–218.
- Leibfried, S. and Rieger, E. (1998) 'Welfare limits to globalization', *Politics and Society*, 26, 363–390.
- Leitner, S., Ostner, I. and Schratzenstaller, M. (2004) *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernteharvestenmodell?*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Levy, J. (1999) 'Vice into Virtue? Progressive politics and welfare reform in Continental Europe', *Politics and Society*, 27, 239–273.
- Lewis, J. (1993) *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Lewis, J. and Surender, R. (eds) (2004) *Welfare State Change. Towards a Third Way?*, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Lindbeck, A. (1997) 'The Swedish experiment', *Journal of Economic Literature*, XXXV, 1273–1319.
- Lister, R. (2004) 'The Third Way's Social Investment State'. In: Lewis, J. and Surender, R. (eds) *Welfare State Change. Towards a Third Way?*, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 157–181.
- Martin, C. J. and Thelen, K. (2007) 'The state and coordinated capitalism: contributions of the public sector to social solidarity in post-industrial societies', *World Politics*, 60, 1–36.

- Mares, I. (2006) *Taxation, Wage Bargaining and Unemployment*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Mishra, R. (1999) *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Myles, J. and Clement, W. (1994) *Relations of Ruling: Class and Gender in Postindustrial Societies*, Montreal, Canada, McGill-Queen's University Press.
- Myles, J. and Pierson, P. (1997) 'Friedman's revenge: the reform of "Liberal" welfare states in Canada and the United States', *Politics and Society*, 25, 443–472.
- Naumann, I. (2005) 'Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960s and 1970s', *Journal of European Social Policy*, 15, 47–63.
- Oesch, D. (2006) *Redrawing the class map: stratification and institutions in Germany, Britain, Sweden and Switzerland*, London, Palgrave Macmillan.
- Orloff, A. S. (2006) 'From Maternalism to "employment for all": State Policies to Promote Women's Employment across the Affluent Democracies'. In: Levy, J. (ed) *The State after Statism*, Cambridge, MA, Harvard University Press, pp. 230–268.
- Orloff, A. S., O'Connor, J. and Shaver, S. (1999) *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Palier, B. (2002) *Gouverner la 'curite' sociale*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Palier, B. (2005) 'Ambiguous Agreements, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s'. In: Streeck, W. and Thelen, K. (eds) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, New York, Oxford University Press, pp. 127–144.
- Palier, B. and Martin, C. (2007) 'Reforming the Bismarckian Welfare Systems', *Special Issue of Social Policy and Administration*, 41, 535–692.
- Palme, J. (1998) 'To find the right balance between contributive and non-contributive schemes', *Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales*, 4, 73–81.
- Pestoff, V. A. (2002) 'Sweden in the 1990s: The Demise of Policy Concertation and Social Partnership and Its Sudden Reappearance in 1998'. In: Berger, S. and Compston, H. (eds) *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe, Lessons for the 21st Century*, New York, Berghahn Books, pp. 295–308.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996) 'The new politics of the welfare state', *World Politics*, 48, 143–179.
- Pierson, P. (2001) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford and New York, Oxford University Press.

- Pontusson, J. and Swenson, P. (1996) 'Labor markets, production strategies and wage bargaining institutions. The Swedish employer offensive in comparative perspective', *Comparative Political Studies*, 29, 223–250.
- Regini, M. (2000) 'Between deregulation and social pacts: the responses of European economies to globalization', *Politics and Society*, 28, 5–33.
- Rhodes, M. (2000) 'Desperately seeking a solution: social democracy, Thatcherism and the "Third Way" in British welfare', *West European Politics*, 23, 161–186.
- Rhodes, M. (2001) 'The Political Economy of Social Pacts: "Competitive Corporatism" and European Welfare Reform'. In: Pierson, P. (ed) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford and New York, Oxford University Press, pp. 165–196.
- Rhodes, M. (2003) 'National "Pacts" and EU Governance in Social Policy and the Labor Market'. In: Zeitlin, J. and Trubek, D. M. (eds) *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, pp. 129–157.
- Riedmüller, B., Lepperhoff, J. and Meyer, T. (2000) 'Zur Altersicherung der Frau in Deutschland und in der Schweiz', *Leviathan*, 29, 199–217.
- Rieger, E. and Leibfried, S. (1995) 'Globalization and the Western Welfare State. An Annotated Bibliography', *CeS-Working Paper*, 1/1995.
- Ross, F. (2000) 'Interests and choice in the "Not Quite so New" politics of welfare', *West European Politics*, 23, 11–34.
- Rueda, D. (2005) 'Insider–outsider politics in industrialized democracies: the challenge to social democratic parties', *American Political Science Review*, 99, 61–74.
- Rueda, D. (2007) *Social Democracy Inside Out. Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies*, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Sainsbury, D. (1996) *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Sarfati, H. and Bonoli, G. (2002) *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or Converging Tracks?*, Hampshire, UK, Ashgate.
- Scharpf, F.W. and Schmidt, V. A. (eds) (2000) *Welfare and Work in the Open Economy*. Vols. I and II, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Saint-Paul, G. (1996) 'Exploring the political economy of labour market institutions', *Economic Policy*, 23, 265–300.
- Schludi, M. (2005) *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Schmid, G. (2002) *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. U" bergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt a.M. / New York, Campus.

- Schmitter, P. C. and Grote, J. (1997) 'The Corporate Sisyphus: Past, Present and Future', *EUI Working Paper SPS*, 97/4, 1–22.
- Simmons, L. (2004) *Welfare, the Working Poor, and Labor*, Armonk, NY, M. E. Sharpe.
- Sperber, S. (2005) 'What are the ingredients of good flexicurity arrangements?', *Trends in Social Cohesion*, 15, 191–209.
- Steinmo, S. (2002) 'Globalization and taxation: challenges to the Swedish welfare state', *Comparative Political Studies*, 35, 839–862.
- Stiller, S. (2007) *Ideational Leadership and Structural Policy Change: Comparing German Welfare State Reforms*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions 2007.
- Streeck, W. and Thelen, K. (eds) (2005) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Talos, E. (ed) (1999) *Atypische Beschäftigung. Internationale Trend und sozial-staatliche Regelungen*, Wien, Manz.
- Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000) *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2001) 'Welfare Reform in the UK: The Construction of a Liberal Consensus'. In: Taylor-Gooby, P. (ed) *Welfare States under Pressure*, London, Sage, pp. 147–170.
- Taylor-Gooby, P. (ed) (2004) *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford and New York, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. and Pernille Larsen, T. (2005) 'The UK: A Test-Case of a Liberal Welfare State'. In: Taylor-Gooby, P. (ed) *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55–82.
- Thelen, K. (2004) *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Trampusch, C. (2004) 'Von Verbands zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik', *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 35, 646–666.
- Visser, J. and Hemerijck, A. (1997) *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Weir, A., Orloff, A. S. and Skocpol, T. (1988) *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Wilthagen, T. (2002) 'The Flexibility–Security Nexus: New approaches to Regulating Employment and Labour Markets', *Flexicurity research paper FXP*, 2003–2.
- Wilthagen, T. (2003) 'Towards "Flexicurity"?: Balancing Flexibility and Security in EU Member States', *Flexicurity research paper FXP*, 2003–3.

- Wilthagen, T. and Rogowski, R. (2002) 'Legal Regulation of Transitional Labour Markets'. In: Mosley, H., O'Reilly, J. and Schönmann, K. (eds) *Labour Markets, Gender and Institutional Change*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 264–289.
- Wright, E. O. and Dwyer, R. (2003) 'The patterns of job expansions in the USA: a comparison of the 1960s and 1990s', *Socioeconomic Review*, 1, 289–325.

# HUSZADIK ALKALOMMAL KÉSZÜLT ORSZÁGOS ADATFELVÉTEL A HAJLÉKTALAN EMBEREKRŐL

Interjú Győri Péterrel és Gurály Zoltánnal

Alább a Klubrádió „Szabad a pálya” című sorozatán belül, az Esély műsora keretében 2018. március 9-én elhangzott beszélgetés szerkesztett változatát közöljük. Az Esélyt Darvas Ágnes, az ELTE Társadalomtudományi Kar Szociális Munka tanszékének munkatársa képviselte. *(a szerk.)*

*Darvas Ágnes:* Kedves hallgatók, az Esély Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat műsorát hallják. A műsor témája a hajléktalan emberek körében végzett éves országos adatfelvétel. Beszélgetőtársaim: Győri Péter a Menhely Alapítvány elnöke és Gurály Zoltán, a Menhely Alapítvány módszertani vezetője. Sok szeretettel köszöntelek titeket itt a stúdióban.

Ez egy ünnepi pillanat, egy nagyon izgalmas és fontos szakmai folyamatot szeretnénk most megünnepelni: idén február harmadikán huszadszor került sor adatfelvételre a hajléktalan emberek körében. Pár évvel ezelőtt, pontosan 2000 elején írtatok egy tanulmányt. Többen, nem csak ti ketten, hanem Bényei Zoltán és Mezei György is. Gyuri sajnos 2006 óta már nincs velünk.

Ennek a tanulmánynak az elejéről szeretnék felolvasni egy rövid részt: „Egy átlagos téli estén – 1999. február 3-án, szerdán délután 5 óra és éjjel 12 óra között, amikor a napi átlagos hőmérséklet  $-5\text{ }^{\circ}\text{C}$  volt – tizenöt kérdésből álló adatlapot vettünk fel a fővárosi hajléktalanszállók lakói körében. Ezen az éjszakán a fővárosban 52 szállás működött, összesen 3228 férőhellyel. (...) Ezzel egy időben (18 óra után) a „téli krízis akció” keretében a közterületeken meleg teát és szendvicset osztó szolgálatok is feltették e kérdések egy részét a hozzájuk forduló 360 embernek. (...) A kérdezés egyik célja egy világosan áttekinthető pillanatfelvétel elkészítése volt azokról, akik egy adott időpontban igénybe veszik a fővárosi hajléktalanellátó szolgálatokat, másik célja egy olyan, minden évben megismételhető információgyűjtés elindítása volt, amely lehetővé teszi a szolgáltatások igénybe vevőinek időbeli összehasonlítását, s azt, hogy nyomon kövessünk egyes változási tendenciákat az ellátórendszer folyamatos értékelése és továbbfejlesztése érdekében.”<sup>1</sup>

Így kezdődött húsz éve, ezért mondom, hogy ez egy ünnepi pillanat: a magyar szociális szolgáltatórendszerben teljesen rendhagyó dolog, hogy húsz éve minden évben február harmadikán ez az adatfelvétel megtörténik.

<sup>1</sup> [http://www.esely.org/kiadvanyok/2000\\_1/tiz.pdf](http://www.esely.org/kiadvanyok/2000_1/tiz.pdf)

*Nos, azt szeretném kérni először, hogy picit emlékezzetek vissza arra, hogyan kezdődött ez az egész, honnan jött a gondolat, voltak-e ennek előzményei, kik voltak benne?*

**GZ:** Igen voltak előzményei. Majd talán Péter elmondja a kutatási részt illető előzményeket, ő talált ez irányú '98-as előzményeket. És lehet, hogy még az előtt is voltak olyan előzmények, amelyek Mezei Gyuri nevéhez fűződnek. Én arra a történetre emlékszem, ami már Február Harmadika volt, arra, amit már így hívtak. Mezei Gyurival beszélgettünk, mint általában akkoriban sokszor, erről-arról. Egy újpesti kiskocsmában '98 nyarán az információhiányról beszélgettünk. Ő javasolta, hogy csináljunk egy adatfelvételt február harmadikán, mert ez a leghidegebb nap az évben. Meg is csináltuk. Így lett a „Február Harmadika” adatfelvétel. Az első alkalommal fénymásológéppel másolgattunk kérdőíveket és körbe telefonáltunk az intézményeknek, hogy legyenek szívesek kitöltetni. És ők voltak szívesek. Szóval ilyen nagyon-nagyon házilagos kivitelezésben történt az első adatfelvétel.

**GYP:** Igen, és gyorsan mondanám a szervezeteket is, hogy időben el tudjuk helyezni, ez a '90-es évek eleji helyzet: tehát 1990-ben megalakult a Menhely Alapítvány. Aztán a Menhely Alapítvány, az Újpesti Családsegítő Központ és az Újpesti Önkormányzat megalapította a Twist Olivér Alapítványt. Ennek az Újpesti Családsegítő Központnak a vezetője volt Mezei Gyuri. Elég sok mindent csináltunk együtt ezekben az években. Az ÚjCsaKö elég híres volt arról is, hogy létminimum-számításokat végzett a '90-es évek elején. De mindenféle kisebb kutatásokat is csinált, kisebb kérdéseket a hajléktalanok körében is, ilyen 50, 100, 150 fős ad hoc kérdéseket. Kíváncsiak voltunk arra, hogy kik azok az emberek, akik hozzánk fordulnak.

Aztán létrejöttek az úgynevezett TEA-járatok – ilyenek ma nincsenek –, ezek tulajdonképpen az utcai szolgálatok ősei voltak: rendszeresen, minden éjszaka vittünk meleg teát az utcán élőknek. Kíváncsiak voltunk, hogy kik veszik igénybe ezeket a TEA-járatokat, így 1996–98-ban már folytak a TEA-járatokhoz forduló felmérései. Egy idő után ezeket a kis kérdéseket együttesen megpróbáltuk valahogyan gatyába rázni. Arra emlékszem – amit Zoli most elmondott –, hogy ebben a játszmaiban az elején én képviseltem a „módszertant”, mint módszertani szociológus.

Elkezdtünk rendszeresen dolgozni, amihez hozzátartozik, hogy egy baráti és egy munkacapat keverékéről van itt szó. Ezt úgy kell elképzelni, hogy mondjuk, összejöttünk egy-egy vacsorára – nagyon fontos volt, hogy ettünk-ittunk, ez most is fontos, csak most nem olyan bőséges a kaja... –, szóval nekünk nagyon fontos maga az összejövetel, az együttlét. Ilyenkor mindenféléről beszélünk, politizálunk, hajléktalan-politizálunk, mindenféle aktuális pletykákat kicserélünk... (Az elején Mezei Gyurin, Gurály Zolin és rajtam kívül a csapat tagja volt Gróf András (Zsiráf) és Benyus, vagyis Bényei Zoli, illetve Pelle Jóska is, az FSZKI–BMSZKI

igazgatója. A sok-sok év alatt kisebb-nagyobb mértékben változott, hogy kik alkotják a munkacsoportot, ki is mentek, be is jöttek, fiatalabbak is, mások is.

Visszatérve: összefövünk, mindent jól megbeszélünk, jól szórakozunk, és aztán dolgozunk. A dolgozás egyik fontos része, hogy nagyon alaposan meg szoktuk beszélni, hogy miket és hogyan kérdezzünk. Erről mindig nagy-nagy viták vannak. A kérdőívnek nagyon kicsi helyen kell elférnie – mindennel együtt négy A/4-es oldalon (egy A/3-as lap két oldalán) – hiszen nagyon spórolnunk kell. Nem csak anyagi okok miatt, hanem figyelembe kell vennünk a kérdezettek, tehát a válaszadók energiáját is. Nagyon sokáig szoktunk csiszolni egy-egy kérdést, hogy olyan legyen, amit a kérdezett embereink megértenek, sőt, nem vesznek rossz néven, tehát nagyon sok szempont szerint szoktuk csiszolni. Ezt most azért emelem ki külön, mert elég sok kérdőíves adatfelvételben vettem részt életemben, és szerintem ez a munkacsoport különösen odafigyel arra, hogy a kérdések közérthetők legyenek.

Mindezzel azt is próbálom elmesélni, hogy miért is tudott ez az adatfelvétel húsz évig fennmaradni. Az egyik oka, hogy a maguk módján „meg is szerették” az emberek a felvételt, nem elutálják, ez nem olyan elutálás típusú kérdezgetés. A másik, amit hosszan meg szoktunk beszélni, az a logisztika, a lebonyolítás, amit most nem fogok elmesélni, de rendkívül bonyolult. A harmadik pedig az elemzések: ha elkészül valami, azt kivesézzük, tulajdonképpen agyalunk. Közösen agyalunk, gondolkodunk, így lehet belőle végső elemzéseket készíteni. Ez nagyon jó, ez egy vitakör, vagy nem is tudom, önképző kör.

*DÁ: Már az is nagyon érdekes, hogy említetted a BMSZKI-t, a hallgatók kedvéért: ez a Budapesti Módszertani Szociális Központ, ami egy fővárosi önkormányzati intézmény. Az ÚjCsaKö ugyancsak egy önkormányzati intézmény, és két civil szervezet volt még ott az indulásnál. Csak röviden kérdezem, hogy ugye ez soha nem formalizálódott, tehát ez húsz éve egy informális történet, és ez az egyik fantasztikus jellegzettsége. De ki finanszírozta? Mert bármennyire is önkéntes munkán, és mindenkinek a lelkesedésén alapul, azért ennek vannak költségei.*

**GZ:** Hát igen. Pont most beszélgettem erről a Városkutatás Kft egyik munkatársával, Teller Nórával. Egy EU-s programhoz próbáltuk megnézni a Február Három paramétereit nemzetközi összehasonlításban, és arra jutottunk, hogy finanszírozás tekintetében nagyon is költséghatékonyak vagyunk. Nemzetközi szinten szinte láthatatlan összegből működünk, de hazai viszonylatban is nagyon alacsony költségvetésű adatfelvétel vagyunk. Ennek része az is, hogy a munkacsoport maga ingyen dolgozik, valamint az adatfelvételben közreműködő szociális munkások is képletes díjat kapnak. A hajléktalan emberek motiválására használt eszközök is alacsony költségvetésűek. Összefoglalva: nagyon sok önkéntes munka van benne, ami azért lehetséges, mert ezt mindenki akarja. Ha nem akarnák sokan, akkor ezt nem lehetne megcsinálni ennyi pénzből.

**GYP:** Még a költségekről, mert jelezted, hogy ez téged különösen érdekel. Tehát, ami költség, az részben a Zoli által említett ilyen kisebb ajándékok, amiket nem mindenki kap mindig, hanem van, amikor sorsolással tudjuk adni. Ezen kívül vannak a kérdezők, a közreműködő szociális munkások – kilencven százalékos lelkesedés és tíz százalék tiszteletdíj, ahogy egyébként a fő munkájukban is szerintem ez sajnos így van. Ami még költség, az a nyomtatás. A BMSZKI-nak van egy nagy nyomdagépe, amin nyomtatjuk, ezzel száll be a BMSZKI a Február Háromba. Még a szállítást kell megvenni, kifizetni, amikor ezt a több ezer kérdőívet országosan el és vissza kell szállítani. Tehát ilyen rezszi költségekből állnak a költségek. Ezek miatt mindig kell szponzorok után is futni, mert ha nem lenne semmi pénz, akkor nem tudnánk megvenni a papírt, meg kiszállítani. Szóval ezt a minimálisat minden évben valahogy ki kell brusztolni valahonnan, ebbe a Hajléktalanokért Közalapítvány szállt be az elmúlt években, ők támogatják ezeket a kiadásokat. A Menhely Alapítvány anyagilag, pénzzel nem tud beszállni ebbe, „csak” munkával. Vagyis így kvázi „összedobjuk”.

Ez az egyik lényeges összetevője annak, hogyan is volt képes ez az adatfelvétel húsz éven keresztül fennmaradni, és évente megismétlődni. Korábban főhivatásban szociológiát műveltem, egyik OTKA kutatásról másik OTKA kutatásra bukdácsoltam, ezért ismerem, hogyan működnek Magyarországon a kutatási pályázatok, pénzek stb. Vagyis annak, hogy ezt az adatfelvételt húsz éven keresztül meg tudtuk ismételni, éppen az a lényege, hogy mindentől független és rendkívül olcsó. Ha ez egy kicsit is drágább lenne, vagy valamitől/valakitől függne, akkor biztos, hogy nem tudott volna ez alatt az elmúlt húsz év alatt megmaradni. Valóban, a munkacsoport egy ilyen – ha úgy tetszik – ad hoc munkacsoport. Ha változnak is a tagjai, alapvetően maga a Február Harmadika adatfelvétel, az a Menhely Alapítvány adatfelvétele. A Menhely Alapítvány birtokolja az adatokat – amiről szintén hosszan lehetne beszélni, hiszen nagyon védjük az adatokat az „illetéktelen” beavatkozástól és hozzáféréstől, miközben más szempontból pedig nem védjük, hanem kifejezetten terjesztjük is természetesen.

**DÁ:** *Ez a történet Budapesten kezdődött 1999-ben, aztán elég gyorsan megjelent először a megyeszékhelyeken, aztán a régiókban. Hogy történt ez, vagy miért történt?*

**GZ:** Ez egy nyomás volt. Én például nem akartam. De az adatszállítók igényeinek meg kell felelnünk, és volt egy erős nyomás a vidéki intézmények felől, hogy akkor legyen már ott is, ezért 2006-ban belementünk, hogy akkor legyen vidéken is. Ez nekünk logisztikailag nagyon sok plusz munkát jelentett, és nagyon sokáig tartottuk magunkat ahhoz, hogy mi a vidéki adatokhoz nem nyúlunk. Sokáig tartottuk magunkat, hogy visszaadjuk a vidéki adatokat, de nem mondunk róluk semmit. Szívesen beszélgetünk róla, beszállunk az elemzésbe, de mi nem értelmezzük azokat, mert nem nagyon értjük, hogy ott mi történik. Később ráfanyalodtunk, vagy hogy mondjam. Szóval kénytelenek voltunk beszélni róla, aztán meg ráérezünk az ízére, hogy országos szinten elemzünk adatokat. Akkor

elkezdtek a vidéki adatokat is elemezni, de azért olyan mélységében sose mentünk bele a vidéki adatokba, mint a budapestibe.

**GYP:** Aminek oka van: én például szakmailag vállalom Budapestet, azt ismerem, azt elemezhetjük stb., de nem ismerjük olyan mélységben, mondjuk Debrecen, Miskolc, Szeged, Győr helyi sajátosságait, ezért azt szakmailag nem tudjuk vállalni. Viszont valóban – ahogy Zoli is mondja –, amikor már az adatfelvétel egyre több településen – tavaly már 77 településen – zajlik, a legkülönbözőbb nagyságrendű városokban, és a válaszadók száma fölment 7–10 ezerre, akkor már tudunk hitelesen beszélni, nyilatkozni az országos hajléktalanságról is, és aztán ezen belül Budapestről külön (de az egyes települések kérdéseibe ekkor sem megyünk bele).

**DÁ:** *Gondolom, abban is van változás, hogy azok az emberek, akik hosszabban vannak a hajléktalanellátásban és többször is részesei voltak ilyen felvételeknek, hogyan fogadják egy ilyen kérdezősködést. Mi erről a tapasztalat, változott-e a hajléktalanok hozzáállása, esetleg már várják is a felvételt?*

**GZ:** Az egyik nagy tapasztalata a Február Három adatfelvételnek, amit mi már lassan felfogunk, de még nem egészen tudatosult, ezért még nagyon sokszor el kell ismételni, hogy elképesztően nagy a fluktuáció a hajléktalanok körében. Ezt mutatja a Február Három is. Amikor mérünk egy szállót, akkor azok a válaszadóink, akik azon a napon válaszolnak, néhány nap múlva már lehet, hogy nincsenek is ott, már mások fekszenek az ágyakon. A hajléktalan emberek és az intézmények is, helytől függően különbözőképpen fogadják az adatfelvételt. Az intézménynek hozzá kell járulnia a kérdéshez és a segítőknek közre kell működniük, ez két szint. Először is nem mindenki járul hozzá. Van, aki permanensen nem járul hozzá, van olyan intézmény, amely időszakonként hozzájárul, és mindig vannak olyan intézmények, akik ugyan szeretnék csinálni, de nem tudják, mert a segítőknek nincs kapacitásuk. Aktuálisan nem tudják megszervezni magukat. A hajléktalanellátás tömegellátás, mi pedig nagyon nagy munkát kérünk. Ez akkor látszik, amikor összekészítjük ezt a tízegynéhány ezer kérdőívet. Az iratmennyiség nagyon látványos, ilyenkor ahova csak nézünk, kérdőívet látunk. Borzasztóan nagy mennyiség. A hajléktalan emberek hozzáállása is nagyon változó. Amikor nagyon hideg van, nagyon sok dolguk van: egy-egy éjjeli menedékhely lakója 6 órakor bemegy a szállóra, ennie kell, fürdenie kell, pakolnia kell, és közbe kell iktatnia azt a 10–15 percet, amíg a kérdőívvel foglalkozik. Tehát a kitöltési hajlandóság attól is függ, hogy éppen az adott esti konstelláció milyen. Mindig van próbakérdezés, tehát mindig előtte lekérdezzük az adatlapot. Mindig megpróbálunk olyan intézményekbe menni, amelyek nagyok, hogy lássuk, hogy mi történik, mennyire lehetséges, mennyire nem lehetséges az adott kérdőív lekérdezése. Tehát azt gondolom, hogy mi is alkalmazkodunk, de az intézmények is és a hajléktalan emberek is hoznak áldozatot. Egy-egy nagy szállón előfordul, hogy ilyenkor több szociális munkás megy be, megszervezik, hogy az adatfel-

vétel gördülékeny legyen. Mi meg vigyázunk arra, hogy ne tartson túl sokáig, és ne bántsuk meg a hajléktalan embereket. Így lehet olyan 80 százalék körüli válaszadást elérni.

**GYP:** Csak módszertani érdekességként említem, hogy immár több éve ráadásul önkitöltős ez a kérdőív. Ez egy nagyon nagy ugrás volt a részünkről, el lehet képzelni, mennyit vitatkoztunk, hezitáltunk ezen. Persze ki is próbáltuk, ha nem ment volna így, akkor visszaálltunk volna. Eredetileg a szociális munkások kérdezték le a kérdéssort, ahogy hagyományosan szokás, ők voltak a „kérdőbiztosok”. Tulajdonképpen eszünkbe sem jutott más. Aztán valahogy jött az ötlet, hogy próbáljuk meg, hogy önkitöltős legyen. Persze az önkitöltős azt jelenti, hogy annak önkitöltős, aki valóban vállalkozik arra, hogy saját maga leül, és szépen olvasgatja a kérdéseket, és megválaszolja. Nyilván ehhez mi elképesztően alkalmazkodtunk a kérdéseknél. Nem tudom, Zoli emlékszik-e rá, az első ilyen próbálkozásnál ikonokkal, rajzokkal, óriási betűkkel próbálkoztunk, hogy segítsük a válaszadókat. Aztán kiderült, hogy nem kellenek ilyen fajta segítségék. Természetesen, aki nem tudja elolvasni, vagy nem maga akarja/tudja kitölteni, annak a szociális munkás segít, ő kérdezi. Félreértés ne essék, az utcán, az éjszakában nem önkitöltős, ott nem ez a helyzet.

Az adatfelvétel mindenki számára önkéntes. Tavaly, tavalyelőtt kb. 220 intézmény vett részt ebben a felmérésben országosan, ezért beszélhetünk arról, hogy ez egy országos felvétel. De ennél több intézmény van, minden intézmény eldönti, hogy részt vesz-e és a szociális munkás is, az ügyfél is, a hajléktalan ember is eldönti, hogy részt vesz-e. Viszont tényleg – minden más felméréshez képest – meglepően magas válaszadási arányokat érünk el. Szerintem ez azért is lehetséges, mert megpróbálunk olyan kérdéseket feltenni, amik nem unalmasak, tehát amik a kérdezetteknek is érdekesek. Sőt! Borzasztóan vigyázunk arra, hogy olyan kérdések is legyenek mindig, amik nemcsak hogy érdekesek, hanem, amiket esetleg más nem tett föl nekik, amelyekkel megtiszteljük őket, hogy föltesszük, mert komolyan vesszük őket. Komolyan vesszük a helyzetüket. Mondok egy – talán szélsőségesnek tűnő – példát: olyanon is el szoktunk gondolkodni, hogy megkérdezzük-e csak úgy az éjszakában, hogy „ön szerint mi az élet értelme”. Lehet, hogy ez nagyon szélsőséges, de egyébként a hajléktalan emberek elgondolkoznak ilyen kérdéseken. Tavaly vagy tavalyelőtt megkérdeztük, hogy mire büszke, mit szégyell – így, általánosan, szabadon –, hogy van-e valami, amire büszke, van-e valami, amit szégyell, van-e valami, amit változtatni akar, van-e valami, amit hibának tart az életében, vannak-e még céljai. Tehát nem bugyuta kérdéseket teszünk fel, hanem nagyon is komolyakat, és szeretik az embereket, ha komolyan veszik őket. Nekünk ez a tapasztalatunk. Nyilván van, aki föladja, tehát aki nem válaszol, vagy túl komoly. Nagyon sok kérdőívet ismerek és bizony nagyon sok esetben a rossz megfogalmazás sértő, vagy megalázó, vagy lealacsonyító. Mi nagyon figyelünk erre, hogy nehogyan legyen. Úgyhogy most mondhatnám, hogy minden február harmadikán „már várják” az ügyfelek ezeket a kérdéseket,

de ez így persze nem lenne igaz, hiszen Zoli is mondta, hogy az ügyfelek cserélődnek, nem ugyanazok az ügyfelek az egyik évben, mint a következőben.

**DÁ:** *Egészen röviden el tudnátok mondani, hogy, hogy mi történik február harmadikán? Az eddig hallottak alapján nagyon elő van készítve, de hogyan zajlik ez a nap?*

**GYP:** Annyit még mondanék, hogy azért egy adott nap – egyébként ez egy nemzetközi standard, ez az ún. „Point-in-time survey” módszer –, hogy ne legyenek duplikátumok. Ez egy olyan populáció, amelyik mozog ide-oda. Azért kell egy adott napon kérdeznünk, hogy kizárjuk a duplikálódást, nehogy valaki kétszer kerüljön a kérdezettek közé.

**DÁ:** *Ez meg is nehezíti a dolgot.*

**GZ:** Igen, teljes mértékben. A felvételhez kapcsolódó logisztikához tartozik ezért az, hogy előző nap, másodikán, eljönnek hozzánk a leendő kérdezők, a szociális segítők. Legalább egy ember egy intézményből. Minél többen vannak, annál jobban örülünk, mert akkor többen vesznek részt a kérdőív átvételéhez kapcsolódó képzésen. Képzésnek hívom, kicsit nagyképpen, igazából semmi különös, csak egyszer közösen elolvassuk a kérdőívet. Azt tapasztaltuk, hogy legalább egyszer el kell olvasnia mindenkinek a kérdőívet, mielőtt nekilát a kérdésnek, mert különben nem lesz képes sem motiválni, sem koordinálni a válaszadókat. Ezen kívül jó tudniuk a közreműködőknek, hogy mi miért van, mit miért kérdezzünk. Arra is bízattuk a képzés résztvevőit, hogy üljenek le a kollegáikkal és mondják el a képzésen hallottakat. Tehát másodikán elviszik a kérdőíveket, harmadikán kiosztják, kitöltik a hajléktalan emberek az előbb említett módon, és negyediken visszahozzák kitöltve. Átvesszük, átnézzük még az adatfelvevővel közösen, ha kell, javítjuk, és utána rögzítjük. Ez a standard eljárás, ami a duplikátumok elkerülése miatt ilyen feszes, persze ehhez képest nyilván vannak szép számmal eltérések. Az egyik ilyen elmozdulás volt az utca, aminél kiderült, hogy nem lehet egy nap alatt lekérdezni. Ekkor azt kérjük a szociális munkásoktól, hogy a harmadikai állapotnak megfelelően, még negyediken, ötödiken, hatodikán is vegyék fel az adatlapot. Általában 4-5 nap kell, amíg végig tudják járni az utcások a területüket, de fontos, hogy a harmadikai állapotnak megfelelően kérdezzenek.

**DÁ:** *Ez most a fedél nélküliekre vonatkozik?*

**GZ:** Igen, ez a közterületeken élőkre vonatkozik. Ezen kívül még annyiban is módosult a felvétel módszere, hogy jelen pillanatban van rá lehetőség, sőt bízattuk is a segítőköt, hogy online rögzítsék be a válaszokat. Ez nekünk nagy segítség a rögzítés szempontjából, logisztikailag viszont bonyolítja a dolgot, mert van, aki berögzíti, és van, aki nem. Aki berögzíti, az később hozza vissza a kérdőívet, és később lehet vele megcsinálni a szükséges elszámolásokat, mert neki az adatrög-

zítésre is idő kell, ezért huszadika után jön csak vissza, tehát ez így egy külön alkalom.

**DÁ:** *Mi a helyzet az utcán élők regisztrációjával, ennek mi a kapcsolata a felméréssel?*

**GYP:** Az ún. hajléktalan-regisztráció eléggé elhíresült, van, aki a kettőt összekeveri. Azt egyébként „hajléktalan-népszámlálás”-nak aposztrofáltuk. Ezt nem mi találtuk ki, más országokban is ezt hívják hajléktalan-népszámlálásnak. Ezt a regisztrációt 2005-ben és 2008-ban csináltuk, többször nem, bár éppen most eljártunk a gondolattal, hogy esetleg jövőre megint csinálunk ilyen regisztrációt. Ez egészen másképpen működik, a kétféle felmérésben csak az az azonos, hogy itt is megpróbáljuk időben egybetartani, hogy ne legyen duplikátum. A regisztráció Budapesten zajlott. Fölosztottuk Budapest területét bejárható kisebb területi egységekre – ki-ki képzeljen el, mondjuk, egy önkormányzati képviselői választási körzetet –, ezeket egy-egy önkéntes pár bejárta és megszámlálták, hány csövező embert látnak. Ezt fejszámlálásnak (head-counting) is hívják. Ez nem olyan egyszerű egyébként, mert mi az, hogy utcán tartózkodik stb., ennek is megvan a maga módszertana. Ebben kb. száz önkéntes vett részt. Így egy másfajta képet kaptunk: nem volt kérdés, tehát ez minőségileg egészen más, itt nem kérdezték meg az embereket, legfeljebb azt rögzíthették, hogy idős, fiatal, férfi, nő. Ez egy vizuális regisztráció volt. Máshol is így csinálják ezt. Ez arra való, hogy egy pillanatképet adjunk arról, hogy a közterületeken hány ember tartózkodik az egyik évben, a másik évben, a város külső részén, belső részén, milyen területeken. Mi is ilyenekre bukkantunk, például, hogy nagyon sokan – ugye még/már 2005-ben és 2008-ban meglepően nagyon sokan – laktak a Pilisi Parkerdő Gazdaság területén, erdős területeken kunyhókban, akikről egyébként kevesebbet beszéltek akkoriban még. Ha úgy tetszik jól rejtőzködtek. Mindig mindenki a mai napig inkább az aluljárókra koncentrál, meg körülbelül addig mozognak egyesek. Most nem mondom meg, hogy kik azok az egyesek. Szóval ilyenekre lehet bukkanni a számláláskor.

**DÁ:** *Ez segít a szolgáltatásoknak, vagy segíthetne?*

**GYP:** Pontosan ezért gondolkodunk a regisztráció megismétlésén, mert azokban az országokban, ahol ennek hatására mondjuk, a döntéshozók elszégyellik magukat, és úgy gondolják, hogy valamit kellene tenni, ott ez jó módszer. Éppen tegnap is vitatkoztunk erről, mert én meg azt a véleményemet fejtettem ki, ami persze lehet, hogy csak egy pillanatnyi vélemény, hogy nálunk szerintem senki nem szégyelli el magát emiatt a döntéshozók közül, ha azt látja, hogy...

**DÁ:** *Reméljük, hogy ez csak pillanatnyi vélemény.*

**GYP:** Hát, az elmúlt évek inkább ezt mutatják...

**DÁ:** *Igen, hosszú pillanat.*

GYP Inkább szabálysértési intézkedések jutnak az eszükbe, meg egyebek, tehát más megoldások. Úgyhogy ezen most azért hezitálunk, hogy csináljuk-e vagy ne csináljuk, jó-e vagy nem jó-e az Budapesten, ami ugye nem azonos pl. Brüsszellel.

**DÁ:** *Elégé fogy az időnk, de beszéljünk még egy kicsit az éves országos adatfelvétel hasznosítási tapasztalatairól is, mert az eredeti célotok az volt, hogy folyamatosan tükröt tartsatok a szolgáltatásoknak. Előtte még hadd kérdezzem, hogy húsz év, húsz adatfelvétel után, hogy tudnátok röviden felvázolni azt, hogy milyenek voltak a hajléktalanságban élő emberek húsz évvel ezelőtt és milyenek ma, tehát mennyire hasonlít ez a csoport, vagy a csoportjellemzők mennyire azonosak, mint voltak húsz évvel ezelőtt. Miben van elmozdulás, milyen tendenciákat láttok?*

**GZ:** Hűha, ez esszékérdés.

**GYP:** Akkor kezdem, aztán majd... Nagyon sok elmozdulás van, egy-kettőt sorba veszek.

A '90-es évek azt mutatták, hogy zömében szakképzett, iskolázott, lakással, családdal rendelkező emberek zuhantak hajléktalanságba. Ezek körülbelül 35–45 év közötti, pont középkorú emberek voltak. Ez a '90-es évek eleje, amikor a privatizáció végigzúgott az országon, rengetegen elveszítették a munkahelyüket, akiknek addig volt egzisztenciájuk. Ezzel a munkahelyvesztéssel egyszerre nagyon sok mindent elveszítettek, nem csak jövedelmet, hanem lelkierőt is, családot is. Nagyon sok mindent. Tehát ők egy nagyon jelentős csoportját, vagy domináns csoportját alkották a magyarországi hajléktalanoknak. Ez mára teljesen megváltozott.

Jelenleg kifejezetten az a jellemző, hogy olyan emberek alkotják a hajléktalanok széles tömegeit, akiknek soha nem volt semmijük. Se családjuk, se rendszeres jövedelmük, se lakásuk, se munkahelyük. És ez az iskolázottságban is igen nagy változásokat hozott: amíg a '90-es évek közepén sokkal jellemzőbb volt, vagy – ha úgy tetszik – a legjellemzőbb volt a középfokú szakképzettség, valamilyen szakma birtoklása, most – ha a teljes magyar lakossággal összehasonlítjuk, akkor – sajnos a hajléktalanok között nagyon nagy arányban vannak középfokú végzettséggel nem rendelkezők, legfeljebb 8 általánossal vagy az alatti végzettséggel rendelkezők. Ez aztán mindenre rányomja a bélyegét. Sokkal betegebbek lettek a hajléktalan helyzetben lévők, ez is óriási változás. 2005 volt az az év, mikor végre elértük azt, hogy minden második hajléktalan embernek rendszeres munkája van, 2005-ig nőtt a munkába állás és a munkához jutás. Az 1990-es évek mélyrepülése után valahogy sikerült egyre inkább munkákhoz jutni. Aztán 2006-tól – hangsúlyoznám, ez még a nemzetközi válság előtt volt, és néhányan emlékszünk rá, mik történtek 2006-ban Magyarországon – zuhanásszerűen el kezdett csökkenni a rendszeres munkával rendelkezés. Ma már nagyon-nagyon kevés haj-

léktalan embernek van igazi, rendszeres, bejelentett munkája. Alkalmizás van, és nagyon megnőtt a guberálók, koldulók, kéregetők aránya. Teljesen megváltozott a jövedelemhez jutás struktúrája. És egy bő tíz évvel idősebb is lett a hajléktalan populáció, ma már az 50-es éveikben járók alkotják a domináns csoportot.

**DÁ:** *Férfiak, nők?*

**GYP:** Jelentősen megnőtt a romák aránya. 2004-ben mértük először, mert addig ez eszünkbe sem jutott, mivel a '90-es évek elején egyáltalán nem voltak romák a hajléktalanok között. Mivel munkacsoportunk folyamatosan a hajléktalanellátásban dolgozó emberekből állt, mindannyian a szolgáltatásban dolgozunk, vannak napi tapasztalataink egyfolytában, így föltűnt, ahogyan megjelentek a hajléktalanok körében a romák. Akkor elkezdtük mérni, és most már ott tartunk, hogy a válaszadóinknak majdnem 30 százaléka, tulajdonképpen 27-28 százaléka roma, vagy azt mondták rá, hogy roma. Ezt különböző módokon teszteltük az elmúlt évek során, nagyon sokat foglalkozunk ezzel a jelenséggel. Egyébként a nők aránya is enyhén megnőtt, azonban ezt nem tudjuk pontosan értelmezni, mivel elég sok adódhat abból, hogy megnőtt a női férőhelyek aránya az ellátásban. Összefügg ezzel, hogy szerencsére sikerült a páros elhelyezést elterjeszteni a szolgáltatók egy részénél.

A páros elhelyezések létrejötté egyébként az egyik olyan változás, ami visszaköthető a Február Harmadika kutatásokhoz. Amikor láttuk, hogy évek óta standard, hogy körülbelül húsz százaléka a nők aránya, és a férőhelyekben ez nem mutatkozott meg, viszont számos mérésünk azt mutatta – és a mindennapi tapasztalataink is –, hogy azért nem mennek be az emberek a menhelyekre vagy szállókra, mert nem akarnak külön élni, akkor elkezdtük kialakítani a páros elhelyezéseket. Egyébként a szállók többnyire teljesen alkalmatlanok arra, hogy párosan éljenek, de ezt akkor is meg kellett lépni. Szerencsére mára viszonylag elterjedt a páros elhelyezés, így ez már nem annyira akadálya annak, hogy bejöjjenek a szállókra. Így a nők aránya is megnőtt.

Hosszan mesélhetnék arról is, milyen szorosan összefüggött a Február Harmadika adatfelvétel eredményeivel, hogy a BMSZKI-ban szakmai igazgatóhelyetesként elindítottuk az ún. Nyitás az utcára programot. Ennek az volt a lényege, hogy évek óta azt tapasztaltuk az adatfelvételek során, hogy az átmeneti szállókra bekerültek alig öt százaléka jött közvetlenül az utcáról, a fedél nélküliek közül. Azt persze mi tudtuk – a köztudattal ellentétben –, hogy a hajléktalanellátás nem egyszerűen az utcákon látható fedél nélküliek ellátása, hanem lakáspolitikai hiányában a legkülönfélébb lakhatási és családi krízisek „lerakódó helye”. Ez az alacsony arány azonban sokkoló volt, úgy gondoltuk, lépni kell mindenképpen az utcán élők irányába. Most ezeket a lépéseket nem részletezve, még annyit erről, hogy aztán Budapesten az ún. Hajléktalanügyi Konzorcium is ebbe az irányba mozdította el a civil ellátók finanszírozását.

Visszatérve, például amit a kezdeti években prognosztizáltunk – mert azért mindig vannak ilyen kis hipotéziseink és prognózisaink, amit aztán a következő években megpróbálunk bemérni –, szóval, hogy a fiatalok aránya majd meg fog nőni, számos okból jön majd egy ilyen nagy fiatal hajléktalanság: nos, nem nőtt az arányuk. Ezzel szemben inkább a későbbi korosztályokból, a 40-esek helyett inkább az 50-esek köréből váltak gyakrabban hajléktalanná. Nem lett több a fiatal, nem lett kevesebb sem... Azonban a fiatal hajléktalanok teljesen iskolázatlanok, és borzasztó új problémákat hoznak.

**DÁ:** *A fiatalok kapcsán nagyon sokáig elterjedt vélemény volt, hogy elég nagy arányban lehet állami nevelésben felnevelkedett fiatalokat találni az intézményekben. Ez mennyire igaz ma?*

**GYP:** Ha csak azt nézzük, hogy mennyien lettek úgy hajléktalanok, hogy közvetlenül az állami gondozásból kijöve kerülnek a hajléktalanellátók látókörébe, akkor arányuk majdnem elenyésző. Mindössze a válaszadók öt százaléka ilyen. Ha azonban azt is megnézzük, hogy az éppen hajléktalan helyzetben lévők közül hányan fordultak meg korábban állami gondozásban, akkor egészen mást látunk, mivel minden ötödik hajléktalan ember volt állami gondozott. És még ennél is sokkal riasztóbb, vagy éppen tanulságosabb, hogy a fiatalok, a 30 év alattiak között minden második hajléktalan állami gondozott volt korábban! Bevallom neked, számomra ez rettentően bosszantó, engem minden ilyen eset nagyon frusztrálni szokott. Ezért a munkahelyemen külön foglalkozunk a 25 év alattiakkal, mert őket még jobban meg kellene védeni, hogy ne legyenek életük végéig hajléktalanok. Csak azt tudom mondani, hogy teljesen felkészületlenül jönnek, mindenféle iskola nélkül, mindenféle életre való felkészítés nélkül. Tulajdonképpen a hajléktalanellátásban kell mindenre megtanítani őket, mintha apukájuk, anyukájuk lennének. Ezt most inkább nem is részletezném...

**DÁ:** *Mondják, vagy városi legenda, hogy a fővárosban lévő hajléktalanok zöme vidéki, aki ide jön föl, mert itt jobbak az ellátók, „minden jobb”? Ez mennyire igaz manapság?*

**GZ:** Nem, ez a mi adatainkból nem látszik. Nyilván nagyon sok a nem Budapesten született hajléktalanok között, de a Budapesten lakók között általában is sok. Azt látjuk, hogy a hajléktalan emberek zömében a kérdéses helyszínének településén lettek hajléktalanok. Akinek vidéki gyökere van, a hajléktalanná válást megelőzően jött a városba: dolgozott, munkásszállón volt stb. Tehát van egy hosszú, vagy ha nem is hosszú, de nem lakhatási problémaközpontú előélet, amit a hajléktalanná válás előtt a befogadó városban eltöltenek. A hajléktalanság csak ezután következik. Nagyon érdekes, hogy amikor valaki hajléktalanná válik, ott marad, ahol előtte lakott, nem vándorol hajléktalanként. Ez nagyon érdekes, ez bennünket is meglepett.

**GYP:** Igen, egyébként ilyen városi legendákat szoktunk tesztelni, mi is kíváncsiak vagyunk arra, hogy ezek igazak-e, vagy sem. Például nagyon érdekes volt látni, hogy szó sincs arról, hogy itt össze-vissza feláramlanának emberek. Nyilván ez is van, meg ez a tapasztalat is, de ha megnézzük azt, hogy mi történik az emberekkel, akkor alapvetően az a jellemző, hogy ott maradnak, ahol hajléktalanná váltak. Még annak ellenére is ott maradnak, hogy ott sokkal-sokkal szűkebb a befogadó kapacitás. Ettől aztán évek óta sokkal több az utcán élő hajléktalan a vidéki városokban. Már nem tudom, hány éve tesszük közzé minden évben, hogy hány utcán élőt találunk, és minden évben egyre több közterületen lakót találunk a vidéki városokban összesen, mint Budapesten. Minden évben megismételjük ezt a tényt, hogy valahogy megértsék az emberek, nem mintha ezt a szegediek, debreceniek, miskolciak nem tapasztalnák meg nap, mint nap.

A sajtó, meg sok mindenki egy kicsit fővároscentrikus, ezt mi megpróbáljuk kiegyenlíteni, mert nem igaz, hogy nagyvárosi, vagy fővárosi jelenségről lenne szó. Sajnos Magyarországon a vidéki városokban is igen jelentősen jelen vannak a közterületen élők. Ami egyébként azért is nagy probléma – persze az érintett emberek mindegyikének probléma –, mert a kisebb lélekszámú városokban, településeken ez még nagyobb nyomást jelent: ott nincsenek olyan nagy erdők, területek, ahol széteszlanának, ott van egy főtér, egy vasútállomás, buszpályaudvar, meg ez-az, s így ez jelentős problémát jelent. Szerintem máig nem oldotta meg senki azt, hogy ott is megfelelően felfejlessze az ellátást, ami ezt a vidéki hajléktalanságot valahogyan csökkentené.

*DÁ: Itt jutunk el oda, hogy hogyan hasznosítja a döntéshozatal, az intézményfejlesztő, a hajléktalanellátásért felelős mindenféle terület ezeket az eredményeket? Ha jól értettem az előbb, amit Györi Péter mondott, akkor mondjuk, abban, hogy női főhelyekre, vagy főképp párok elhelyezésére lehetőség nyílt az elmúlt években, ez részben például a Február Harmadika felvételeknek is köszönhető közvetve, vagy közvetlenül. Mit láttok, mennyire él azzal a lehetőséggel a fejlesztés, hogy itt évről évre kap egy tükröt?*

**GZ:** Szerintem él. Úgy gondolom, hogy egészen más lenne a hajléktalanellátás, ha nem jött volna létre a Február Harmadika, és nem lenne folyamatosan Február Harmadika. Nyilván csak találgatni tudok, hogy mi lett volna: alternatív univerzum nem létezik, bár nagyon izgalmas lenne látni, hogyan alakult volna ki a hajléktalanellátás a valóság ismeretének elemi hiánya mellett. Ennek hiányában csak néhány dolgot tudok említeni, ami az adatfelvétel hatása lehet. Itt van mindjárt a páros hajléktalan elhelyezés, amelynek elterjedésében nagy része van az általunk bemutatott adatoknak.

Nagyon fontos tényező volt a Február Harmadika adat az éjjeli menedékhely, átmeneti szálló ellátotti körének problematikájában. Észrevettük, hogy a két intézménytípust az eredeti elképzelésekhez képest diszfunkcionálisan használják a hajléktalanok. Ennek a felismerésnek komoly intézkedések voltak a következmé-

neyi pl. a BMSZKI-nál. Nagyon fontos például a jövedelemszintek megismerése. Ahogyan Péter említette, a 2006-tól mostanáig terjedő időszak adatainak ismerete éppen a jövedelmi helyzet változása miatt nagyon fontos. Ez befolyásolta, vagy befolyásolhatta volna azoknak a szociálpolitikai ötleteknek a megvalósítását, amelyek a hajléktalan emberek kihelyezésére, lakhatására, lakhatási megoldására születtek. Miközben különböző pályázatok kapcsán egyesek komolyan arról álmodoztak, hogy a hajléktalanság bérlakásokkal megoldható, mi folyamatosan tudtuk mondani, hogy ácsi, ácsi, ácsi.

A nagyon komoly jövedelemhiányok mellett komoly megélhetési kockázatok is láttunk. 2006 előtt nem nagyon tudtuk elképzelni, hogy a hajléktalanok körében egyszer még tömegesen lesznek élelemhez jutási problémák. Márpedig lettek és ezt például dokumentálni tudtuk. Láttuk, tudtuk mondani az adatokat, hogy milyen jövedelmek vannak és folyamatosan be tudtunk számolni azok változásáról. Egy ideig, talán 2013-ig volt az élelmiszerminimum, amely alapján a KSH létminimumot számolt, és mi is szépen fel tudtuk vetíteni, hogy ehhez képest hogyan alakul a hajléktalan emberek jövedelme, és így tovább.

**GYP:** Szóval a felhasználás nagyon sokrétű. Nagyon-nagyon sokan használják. Egyrészt nagyon sok diák használja ezt a kutatássorozatot. Ebben az adatbázisban már több mint hatvanezer különböző ember van benne, de az éves adatfelvételek is 8–10 ezresek. Nem csak a szociálpolitikát vagy a szociális munkát tanulók, hanem közgazdász- és jogászhallgatók is, sok diák ebből írja a szakdolgozatát, ezt az adatbázist használja. Képzésben, oktatásban tulajdonképpen rengeteget használják. Több tucat tanulmányt írtunk ezekből a kutatásokból, eddig 11 kötetet jelent meg az „*Othontalanul... Tégy az emberért*” kötetsorozatnak, és máshol is megjelennek ezek a tanulmányok. Országjelentésekben is ezt használják, a kormányzat is tulajdonképpen ezeket az adatokat használja folyamatosan. Európai uniós beszámolókbán, illetve európai uniós finanszírozásoknál is ezt használják, és nagyon fontosak a projektek, főleg az európai uniós projektek. Ott megkövetelik a helyzetképet, a helyzetjelentést, és ehhez ennek a Február Harmadika adatfelvételnek az eredményeit tudják használni a hajléktalanellátásban. Innen jön aztán az, amit Zoli is mondott, hogy amikor például foglalkoztatási projektet indít a kormányzat, vagy az egyes intézmények, illetve lakhatási támogatásos programokat, akkor ezekhez gyakran ezeket az adatokat használják. Azt nem tudjuk elképzelni, hogy ha nem lenne egy ilyen képünk a magyarországi hajléktalanságról, akkor tulajdonképpen milyen képünk lenne.

A döntéshozók a döntéseik során mennyiben használják? Az egyes intézmények működtetésében, a szabályozásban, a finanszírozásban mennyire használták? Azt tudom mondani, hogy mi rendelkezésre álltunk folyamatosan, mindig kérdezték a tudásunkat, aztán persze különböző döntéseket hoztak.

Ha valakit közelebbről érdekelne, hogy micsoda ez a Február Harmadika adatfelvétel, akkor a <https://www.bmszki.hu/>, illetve a <http://www.menhely.hu/> honlapokon – ha nem is mindet, de – számos tanulmányt és felvételt ismertetünk.

Saját internetes felületünkön is megpróbáljuk közzétenni minél teljesebb terjedelemben a kutatások eredményeit.

*DÁ: Ez volt itt a reklám helye. Eljutottunk műsoridőnk végéig. Nagyon szépen köszönöm Györi Péternek és Gurály Zoltánnak, hogy eljöttek és elmondták mindezt a Február Harmadika adatfelvételről és munkacsoportról, amely most már huszdik éve működik, és jövőre fogja ünnepelni húsz éves születésnapját.*

PETRÓCZI ANDREA – VARGA LÍVIA

# A SPECIÁLIS KÖZFOGLALKOZTATÁSI PILOTPROGRAM MEGVALÓSÍTÁSA ÉS HATÁSMECHANIZMUSA A MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKA ESZKÖZRENDSZERÉBEN

A gazdasági, társadalmi fejlődés alapja, a szociális biztonság megteremtésének egyaránt feltétele a teljes foglalkoztatottságra való törekvés és a munkavállalás minőségi javítása. Ennek sikere a munkavállalási korú népesség aktiválásának mértékén múlik. A hazai aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök között domináló közfoglalkoztatás egyik speciális, kísérleti programja komplex nézőpontból közelít az egészségügyi és szociális hátrányaik miatt nehezen foglalkoztatható személyek fejlesztéséhez, de nem lép ki az összességében sikertelen eszközrendszer keretei közül. Kutatásunkban interjúkból és dokumentumelemzésből származó információkra támaszkodva arra jutottunk, hogy a két egymás utáni évben megvalósult közfoglalkoztatási pilotprogram szemléletében előremutató, de tervezése és kivitelezése beleilleszkedik a hazai aktiválási politika ellentmondásos eszköztárába, és egyben rávilágított a szociális ellátórendszer számos rendszerhibájára is.

## Bevezetés

A hazai gazdasági fejlődés – olyan ellentétes folyamatok közepette, mint az egyre erőteljesebben és szinte minden szektorban jelentkező munkaerőhiány és a csökkenő tendenciát mutató, de így is jelentős munkanélküliség – kiemelkedően fontos tényezőjévé kezdett válni a foglalkoztatottság. Egy 2014-es miniszterelnöki nyilatkozat a magyar foglalkoztatáspolitikai céljának a teljes foglalkoztatottság elérését jelöli ki. „Elérjük, hogy 2018-ra senkinek se legyen szüksége jövedelempótló támogatásra, mert lesz munkája.”<sup>1</sup> 2010 óta e cél elérésének legfontosabb szakpolitikai eszközévé a dinamikus, növekvő közfoglalkoztatási programok váltak. Kutatásunk során arra voltunk kíváncsiak, hogy egy, az átlagtól eltérő, szociális és munkaerőpiaci szolgáltatásokkal kiegészülő speciális közfoglalkoztatási pilot-

<sup>1</sup> <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-siemens-kepzesi-kozpont-megnyitasan>

program keretén belül miként lehet a sokféle és mélyen gyökerező munkaerőpiaci hátrányokat oldani, milyen újabb szempontokat vetnek föl a program tapasztalatai az aktiválás lehetőségére, valamint milyen rendszerszintű akadályok merültek föl. Cikkünk egy hosszabb tanulmány rövidített változata, amelyben igyekszünk elhelyezni a magyar közfoglalkoztatást a munkaparadigmával kapcsolatos nemzetközi trendek közt.<sup>2</sup>

## Nemzetközi munkaerőpiaci trendek és a magyar munkaerőpiac helyzete

A fejlett világ társadalmában széles körben elfogadott alaptézis, hogy a társadalom tagjai a megélhetéshez szükséges javakat alapvetően munka révén szerzik meg. Ez a munkaparadigma a világon megtermelt javak elosztásának munka és teljesítmény szerinti elosztási elvén nyugszik. Azt a szemléletet, miszerint a munka a társadalmi tagság legfontosabb feltétele és az önkifejezés elsődleges eszköze, az ipari forradalom hozta magával. Az ipari társadalom óta töretlenül népszerű, sőt a gazdasági válságok hatására még inkább megerősödött a társadalmi konszenzus a társadalmi hasznosság és a munka fogalmának összefonódásáról. Történt ez annak ellenére, hogy a munka világában végbemenő XX. századi folyamatok nagyban megkérdőjelezték azt, hogy valós alternatíva-e mindenki számára az élethosszon át tartó munkavállalás és a munka révén szerzett jogokon alapuló ellátások rendszere. A '60-as évektől megjelenő súrlódásos munkanélküliség, majd a '70-es évektől a szolgáltatási szektor előtérbe kerülésével állandósuló strukturált munkanélküliség következtében a jelenség az élet szerves részévé kezdett válni. Számos, a munkaerőpiacot jelentősen befolyásoló változás, úgy mint a nők munkaerőpiaci részvétele a '70-es–'80-as évektől kezdődően, a társadalom elöregedése, a már említett gazdasági szektorváltás és a technológia fejlődése vezetett a munkaparadigma megkérdőjelezéséhez, amely a legfontosabb társadalomszervező elvet, a társadalmi tagság alapját, s ezáltal a társadalmi kohéziót fenyegeti. (Részletesebben lásd: Csoba 2010) Mindezek hatására váltak egyre népszerűbbekké az aktív munkaerőpiaci politikák és a szociális ellátások jogosultsági és indokoltasági feltételeinek szigorításai. Az aktiválási politikák világszerte elterjedt szemléletváltása politikailag értékterhelt átváltást foglal magába a szociális biztonság megfelelő színvonala és a foglalkoztatás növelése között, amely napjainkig élénk vita tárgyát képezi. A fejlett, nyugati jóléti rendszerek a '90-es évektől a „szociális és foglalkoztatási ellátások és szolgáltatások összehangolása felé léptek el”. (Simonyi 2012: 91)

<sup>2</sup> Jelen tanulmány egy egyetemi dolgozat rövidített változata. Az eredeti tanulmány másik része – a speciális közfoglalkoztatás statisztikai leírása – várhatóan a Munkaügyi Szemle 2018/5. számában jelenik meg.

Mindeközben a kelet-közép-európai országokban ekkor épült ki – egymással párhuzamosan, de elkülönülten – a szociálpolitikai és a munkaerőpiaci intézményrendszer. Ennek köszönhetően Magyarországon sem gyökerezik meg sem ez a szemlélet, sem pedig az igény az ellátórendszerek szoros összehangolására, illetve a különböző ellátások és támogatások egymással kölcsönhatásba lépő társadalmi hatásainak tudatos formálására. Kevés kivétellel napjainkig megfigyelhető, hogy mind a szociális, mind a munkaerőpiaci támogatási rendszerek gyakori és sok esetben ad hoc módon történő változásai teszik nehezen kiszámíthatóvá a legrosszabb anyagi helyzetben lévők életét. A következőkben röviden áttekintjük a magyar munkaerőpiac alakulását, az elérhető ellátások, szolgáltatások rendszerét, a lehetséges célcsoportok körét, és a közfoglalkoztatás mai formáját.

Az 1989-1990. évi rendszerváltás a politikai berendezkedés átalakulása mellett együtt járt a gazdasági rendszer gyökeres megváltozásával is: a tervezkedést felváltotta a piacgazdaság. A nagy átalakulás felszínre hozta a munkanélküliség problémáját, amit egyrészt a termelési rendszer megváltozása és a kelet-európai felvevő piac elvesztése hozott magával, másrészt láthatóvá vált a korábbi látens munkanélküliség.

A KSH közlése<sup>3</sup> szerint a foglalkoztatottság 1996-ban érte el a mélypontját: ekkor 3,6 millió embernek volt munkája Magyarországon, amely 1,3 millió fővel kevesebb, mint a rendszerváltás előtt. Az elkövetkező tíz évben a 15–74 éves népesség foglalkoztatottsága javult, a foglalkoztatási ráta 50-51 százalékos szintre emelkedett. A 2007-ben kezdődő pénzügyi válság újabb kedvezőtlen időszakot hozott magával: a gazdasági termelés visszaesett, az állásvesztések és így a munkanélküliek száma emelkedett. A 15–74 éves népesség körében a munkanélküliségi ráta 2011-ben érte el csúcspontját, 11,2 százalék volt.<sup>4</sup> Az azt követő években, egészen napjainkig a foglalkoztatási ráta emelkedését és a munkanélküliségi ráta csökkenését tapasztalhatjuk. Ebben szerepe van a gazdasági válságból történő kilábalásnak, a hazai munkaerőpiaci helyzet élénkülésének, de fontos megemlíteni a külföldön dolgozó személyek számának növekedését és a közfoglalkoztatottak számának ugrásszerű emelkedését is, amelyek részt vállaltak a – statisztikákban is látszó – foglalkoztatottság növekedésében.

Az 1989-1990-es rendszerváltás új gazdasági és politikai berendezkedés kiépülését hozta magával, amely a munkanélküli és a szociális ellátórendszert tekintve is változásokat eredményezett. A rendszerváltást követően a gazdasági szerkezet átalakulásával a korábban „rejtett” munkanélküliség láthatóvá vált, sőt fel is erősödött. Szükségessé vált a munkanélküliekről való gondoskodás, amely kezdetben rendkívül nagyvonalú volt a folyósítás időtartamát, feltételeit tekintve. A munkanélküli ellátások bevezetésére 1991-ben került sor. Az azóta eltelt évek során folyamatos szigorodás figyelhető meg.

<sup>3</sup> Lásd KSH Magyarország 1989-2009 című kiadványa. [https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989\\_2009.pdf](https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf)

<sup>4</sup> Az említett adatokat illetően lásd: [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qlf001.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf001.html)

A biztosítási alapú munkanélküli ellátások két mai formáját (az álláskeresési járadékot és a nyugdíj előtti álláskeresési segélyt) nem csak az köti össze, hogy szolgálati időhöz kötött, vagyis korábbi munkavégzéssel szerzett jog, hanem az is, hogy a minimálbérhez kötöttek, így az ellátás összegének növekedése követi a minimálbérét.

A munkanélküli ellátások másik csoportja rászorultság alapján kerül megítélésre. Jelenlegi meghatározó ellátási formák a megváltozott munkaképességű személyek rokkantsági és rehabilitációs ellátásai, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (fht) és az egészségügyi és gyermekfelügyeleti támogatás (egyt). A rászorultság alapú juttatások köre szintén folyamatos változásokon esett át az utóbbi évtizedekben. (Részletesen lásd: König 2012, Molnár et al. 2014, Bördös 2015, Molnár et al. 2016)

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény fontos változást hozott a rokkantsági ellátórendszerrel illetően. 2012. január 1-jétől nem lehet rokkantsági nyugdíjat megállapítani. A megváltozott munkaképességű személyek rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásban részesülhetnek. Utóbbi csoport rehabilitációja javasolt. A legalább 50 százalékos egészségi állapotú személyek semmilyen ellátásban nem részesülnek. Az ellátások megállapítását követően is történnek felülvizsgálatok, a kérelem benyújtását követően meghozott döntés változhat.

2015 márciusától azok, akik korábban rendszeres szociális segélyre voltak jogosultak és vállalják az fht-hoz kapcsolódó együttműködési kötelezettséget a foglalkoztatási szervvel, akkor a nyugdíjkorhatárt 5 éven belül betöltők, továbbá azok, akik az önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek alapján jogosultak rendszeres szociális segélyre fht-t kaphatnak. Fht-ra olyan személyek jogosultak, akik nem tudnak részt venni közfoglalkoztatásban. Közfoglalkoztatottak nem részesülnek fht-ban, de a programból történő kikerülést követően újra folyósítható számukra.

Ugyanekkortól egyt-re válik jogosulttá az, aki egészségügyi okoknál fogva nem alkalmas közfoglalkoztatásra és nem részesül rokkantsági ellátásban, illetve az, aki 14 éven aluli gyermeket nevel és ellátását nappali intézményben nem tudja megoldani.

A szociális ellátásokban bekövetkező változások egyre inkább előfeltételezik az aktív álláskeresést, továbbá a biztosítási alapú ellátások folyósítási idejének rövidülése is elvben a passzivitás helyett az aktív álláskeresésre sarkall. Összefoglalóan azonban érdemes kiemelni, hogy 2008-tól kezdődően alapvető változás történt a munkanélküliség kezelésének módjában. Az intézkedések arra irányulnak, hogy a munkanélküliség fő okát a munkakínálati oldalon azonosítják, ami a munkanélküliség kezelésében az állami szerepvállalást a támogatások csökkentésére és a feltételek szigorítására sarkallta. Sokan estek ki ennek köszönhetően az ellátotti körből, ami hozzáadódva a segély típusú ellátások alapját képező 2008 óta változatlan összegű nyugdíjminimum tényéhez, nagymértékű jövedelemcsökkenéshez vezetett a legszegényebb helyzetű háztartásokban. (Molnár et al. 2014) Ennek

a mértékét azzal a példával érzékeltetjük, hogy míg a szociális törvény szerint a megélhetés biztosított, ha a háztartás egy fogyasztási egységre jutó jövedelme eléri a 25 650 forintot (az öregségi nyugdíjminimum 90 százalékát), addig 2016-os számítás alapján a létminimum egy fogyasztási egységre számított átlagos értéke ennek több mint háromszorosa.<sup>5</sup>

A szociális kiadások hazai költségvetési vonzatáról megállapíthatjuk, hogy jelentősen elmarad az uniós átlagtól. 2015-ben Magyarország a GDP 20,2 százalékát költötte szociális célokra,<sup>6</sup> szemben a 29 százalékos uniós átlaggal, ráadásul ez 2010 óta folyamatosan csökkenő tendenciát mutat. Ezen belül uniós szinten átlagosan ennek 4,8 százalékát költik az államok munkanélküli segélyre, míg ugyanez az arány Magyarországon 1,6 százalék volt, amely érték alacsonyabb, mint Szlovákiában (2,9%) vagy a Cseh Köztársaságban (2,7%).<sup>7</sup>

### *A célcsoportok*

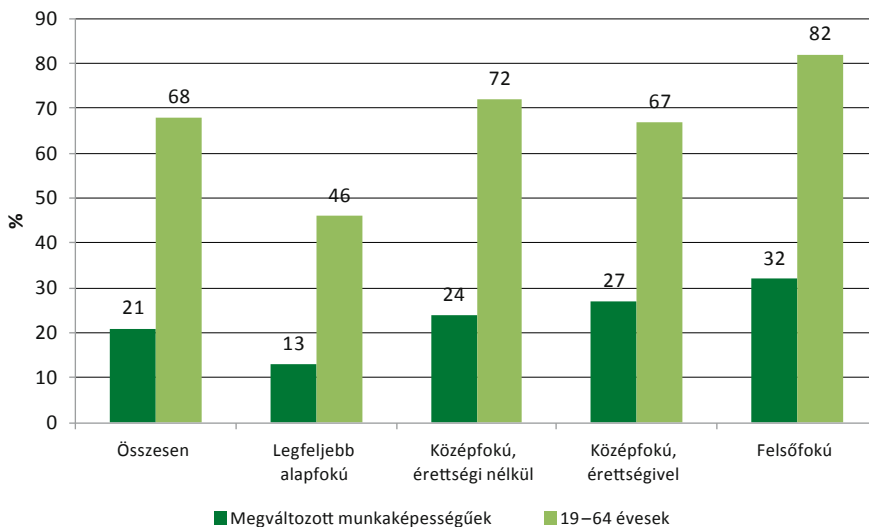
A munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű társadalmi csoportok körülhatárolása több módon is lehetséges. Egyik megközelítése a megváltozott munkaképességűek, vagyis az egészségügyi okok miatt nehezen foglalkoztathatók csoportja. Az egészségkárosodás függvényében kaphat a megváltozott munkaképességű személy rokkantsági, rehabilitációs ellátást, ha azonban az egészségkárosodás mértéke nem éri el az 50 százalékot, akkor neki nem jár semmilyen pénzbeli ellátás. A megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának növelése nagy kihívás, hiszen nem alkalmasak akármilyen munkavégzésre. De nem csak az általuk ellátott feladatok köre lehet szűkebb annál, mint ami az egészséges munkavállalók esetében lehetséges, hanem az őket foglalkoztatni képes munkahelyek száma is sokkal kevesebb. A KSH egyik kiadványa összehasonlította a 19–64 éves népesség és azon belül a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási rátáját a befejezett iskolai végzettség típusa szerint (*lásd 1. ábra*). Míg 2015-ben a 19–64 évesek 68 százaléka volt foglalkoztatott, addig a megváltozott munkaképességűek körében csak 21 százalékot tett ki ez az arány. Az adatok azt tükrözik, hogy minél magasabb iskolai végzettségű csoportról beszélünk, annál magasabb foglalkoztatási ráta jellemző rájuk. Bár úgy tűnik, hogy a 19–64 éves népességben belül ez az összefüggés kevésbé lineáris: az érettségivel nem rendelkező középfokú végzettségűek foglalkoztatási rátája 72 százalék volt 2015ben, míg az érettségizettek körében 67 százalék. A megváltozott munkaképességűeket tekintve az iskolai végzettségi szint emelkedésével egyre kedvezőbbek a kilátások: a legfeljebb általános iskolát végzetteknek csak 13 százaléka dolgozott az említett évben, míg a felsőfokú végzettséggel rendelkezőknek a 32 százaléka.

<sup>5</sup> <https://24.hu/fn/penzugy/2017/05/15/a-magyarok-bo-harmada-elt-tavaly-letminimum-alatt/>

<sup>6</sup> Ez az arány Szlovákiában 18 százalék, a Cseh Köztársaságban 19 százalék volt.

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8510280/3-08122017-AP-EN.pdf/d4c48fca-834b-4b08-bdec-47aaa226a343>

1. ábra: A 19–64 éves népesség és azon belül a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatási rátája legmagasabb iskolai végzettségük szerint, 2015. év



Forrás: KSH Magyarország 2016 című kötete (<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2016.pdf>)

Egy másik megközelítési lehetőség a munkaerőpiac peremén lévők csoportjának vizsgálata. Ezt a kifejezést egy 2014-ben készült részletes kutatás (Molnár et al.) használja, amely megállapítja, hogy az erősen szegmentálódó magyar munkaerőpiacon egy jelentős létszámú, újratermelő rétegről van szó és nemcsak számosságuk miatt fontos odafigyelni rájuk. Helyzetüket tekintve ugyanis sokan véglegesen leszakadni látszanak a munkaerőpiacról, aminek következtében munkavállalói képességeik egyre csak romlanak, s a velük szemben támasztott követelményeknek egyre nehezebben tudnak megfelelni. A tanulmány kb. egymillióra teszi a munkaerőpiac peremén lévők számát, vagyis az olyan nem nappali tagozaton tanuló, aktív korúakat, akik „alkalmazásban állnak ugyan, de munkájuk alacsonyán jövedelmező és bizonytalan, akik ideiglenes, rövid távú szerződések keretében foglalkoztatottak, akik bejelentett vagy nem bejelentett alkalmi munkákból élnek, közfoglalkoztatottak, regisztrált munkanélküliek, nem regisztrált, de munkaképes aktív korú munka nélkül lévők, gyermekgondozásból visszatérve munkába állni kívánók, pályakezdők”. (Molnár et al. 2014: 6) A magyar lakosság 10 százalékát teszi ki tehát azoknak a száma, akik komoly munkaerőpiaci hátrányokkal küzdenek. Az országnak gazdasági potenciálja és így lehetőségeinek kiaknázása érdekében is jól felfogott érdeke a foglalkoztatási ráta növelése mellett a foglalkoztatás minőségi javítása is. Erre közös európai uniós célkitűzés is vonatkozik a versenyképesség növelése érdekében. Az Európa 2020 Stratégia egyik hosszú távú célja ugyanis az „inkluzív növekedés”, amely egyaránt magában foglalja a magas foglalkoztatást és a szociális, illetve területi

kohézió alapuló növekedést. (Simonyi 2012) Hazánkban komoly gondot okoz az alacsony foglalkoztatottság, s bár az utóbbi években folyamatosan növekszik, jelentős a tartós munkanélküliség. (Ferge 2017) Ezen – részben – statisztikailag javít csupán a közfoglalkoztatás, hiszen egy évben egyszer kötelező valamilyen munkaerőpiaci aktivitás, amely a segélyalapú szociális ellátásra való jogosultság feltétele. A nyílt munkaerőpiac szempontjából azonban a közfoglalkoztatottak munkanélkülinek számítanak – ez a számítások szerint 3,7 százalékponttal növelné a hivatalos munkanélküliségi rátát, 10,5 százalékra módosítva azt a 2016-os 6,8 százalék helyett. (Molnár et al. 2016: 110)

### *A közfoglalkoztatás átalakulása*

A közfoglalkoztatás történeti előzményei a rendszerváltás időszakig nyúlnak vissza és amellet, hogy a szabályozás folyamatos változtatáson esett át, a programokban részt vevők és a költségvetési ráfordítások folyamatos bővülése jellemezte. (Részletesebben lásd: Kőnig 2012, Molnár et al. 2014, Bördös 2015) A munkanélküli és szociális ellátások fokozatos átalakítása, illetve szigorodása mellett a közfoglalkoztatás szerepe nőtt az elmúlt évek során. Ez tetten érhető a közfoglalkoztatottak létszámának növekedésében, és a költségvetésből erre a célra fordított összeg nagyságának emelkedésében is. Kiszorító hatása érvényesül a tágan értelmezett aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök között, az összes többi aktív eszközre költött forrás közel négyszeresét teszi ki. (Molnár et al. 2016) A kormányzat célkitűzése szerint a közfoglalkoztatás nem pusztán foglalkoztatáspolitikai eszköz, hanem szociális és településfejlesztési funkciókat is betölt. A speciális közfoglalkoztatási programot 11 olyan településen valósították meg, amelyek közül hat<sup>8</sup> a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet vagy a 105/2015. (IV. 23.) Korm. rendelet értelmében hátrányos helyzetűnek minősül.

2011. január 1-jével jött létre a közfoglalkoztatás új rendszere, amely a korábbi formák megszűnésével járt együtt. A közfoglalkoztatásban részt vevő személyek száma és a költségvetésből erre a célra fordítható forrás nagysága tovább emelkedett. Az új munkavégzési formát a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) szabályozza. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza a közfoglalkoztatási programtípusokat – többek között a speciális közfoglalkoztatási program leírását is.<sup>9</sup> A közfoglalkoztatás 2011. júliustól a belügyminiszter feladat- és hatáskörébe tartozik, továbbá a munkaviszony egy speciális formáját jelenti. A közfoglalkoztatás finanszírozása felülről zárt lett, a kiadás nem lehet több az előirányzatnál. (Kőnig 2012) A közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával a kormányzat célja,

<sup>8</sup> Ezek az alábbiak: Arló, Ózd, Piricse, Sárospatak, Tiszaszentmárton, Tornonyospálca. Komló a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet 4. melléklete szerint 2016. január 1-jéig átmenetileg kedvezményezett településnek minősült.

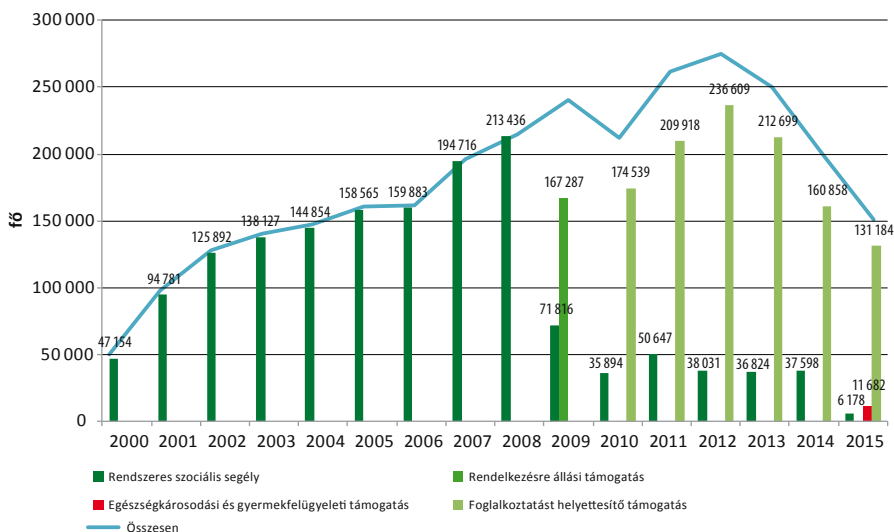
<sup>9</sup> Beiktatta: 125/2016. (VI. 7.) Korm. rendelet 2. §.

hogyan tartós álláskeresőket, segélyezetteket visszaterelje a munka világába, segítse munkaerőpiaci integrációjukat, továbbá szem előtt tartja a hátrányos helyzetű települések fejlesztését is.<sup>10</sup>

A főként 2013-2014-ben kibővített közfoglalkoztatás – a regisztrált álláskeresőkre és a rehabilitációs ellátásban részesülőkre vonatkozó – aktív foglalkoztatáspolitikai eszköznek minősül, s fontos célja a munkából (és nem szociális támogatásokból) élő személyek számának növelése – azt remélve az intézkedéstől, hogy a passzivitásból kivezet a nyílt munkaerőpiacra.

A rendszeres szociális segélyből élők száma 2000 és 2008 között folyamatosan emelkedett (lásd 2. ábra), 47,2 ezer főről 213,4 ezer főre. 2009-ben számuk ugyan 71,8 ezer főre csökkent, azonban bevezették a rendelkezésre állási támogatást, így összességében 239,1 ezer fő részesült rendszeres szociális segélyben vagy rát-ban az említett évben. 2010-ben az előbbi ellátás igénybevételének éves átlagos száma ugyan csökkent, de a rát-ról foglalkoztatást helyettesítő támogatásra átnevezett juttatást nagyobb számban igényelték, mint egy évvel korábban. Az említett támogatásokban részesülők együttes átlagos száma a 2012. évi „csúcs”-ot (274 640 fő) követően 2013-ban mutat először csökkenést (249 523 fő), illetve 2014-ben és 2015-ben ennél még alacsonyabb létszámot figyelhetünk meg.

2. ábra: Egyes jövedelempótló támogatásokban részesülők éves átlagos létszáma 2000 és 2015 között



Forrás: KSH Magyarország című kötetei, illetve az egykori Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet munkatársai által írt Szociális ellátások és szolgáltatások című kiadvány.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Például startmunka mintaprogramot – néhány kivételtől eltekintve – csak hátrányos helyzetű településekre indíthatnak.

<sup>11</sup> Lásd: <http://www.ncsszi.hu/kutatasi-archivum/13/news>

*Megjegyzések:*

Az adatok 2000 és 2010 közötti időszakra vonatkozóan lekérdezhetők a [www.koztar.hu](http://www.koztar.hu) oldalról is, ahol a *rát* 2010-ben nem *fht*, hanem ugyanúgy *rát* néven szerepel.

Az *rszs* 2015. március 1-jétől megszűnt. A KSH Magyarország 2016 című kötetében közölt adat a 2015. évi január–február hónapra vonatkozik. A grafikon az éves átlagos létszámot mutatja.

Az *egyt*-t 2015. március 1-jén vezették be, a KSH kiadványában a 2015. évi adatot március–december közötti időszakra vonatkozóan közli. Az ábra az éves átlagos létszámot tükrözi.

A 2015. március 1-jei jogszabályváltozások miatt az *fht* adatok korábbi évekkkel való összehasonlíthatósága korlátozott. A KSH a 2015. március–december közötti időszak adatát közölte, a grafikon az éves átlagos létszámot tükrözi.

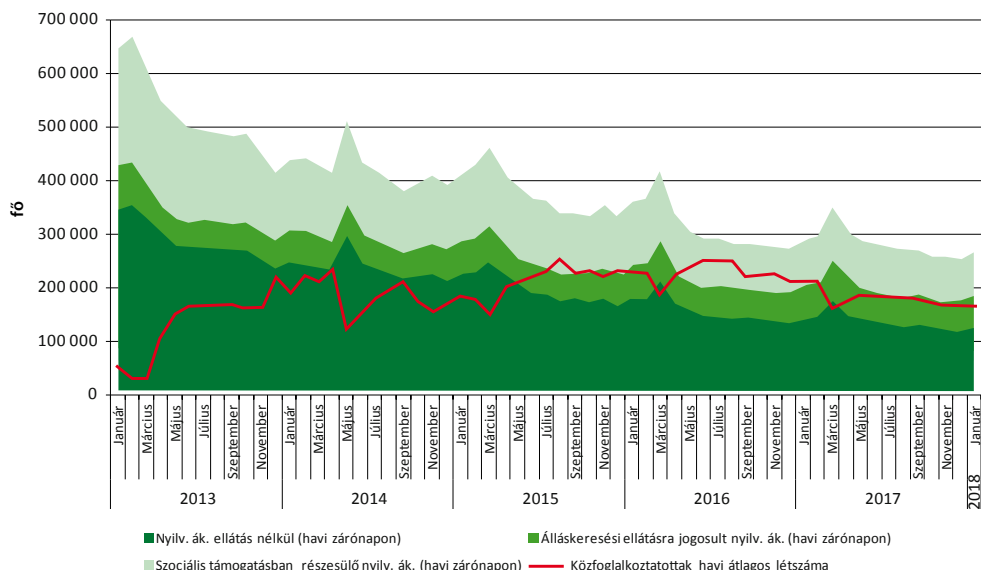
A közfoglalkoztatás rendszerének kibővülésével párhuzamosan a nyilvántartott álláskeresők zárónapi létszáma fokozatosan csökkent. A 3. ábra jól szemlélteti, hogy nem csak a regisztrált munkanélküliek száma lett egyre kevesebb 2013. január és 2018. január között, hanem azon belül a szociális támogatásban részesülők és az ellátás nélküliek száma is csökkent. 2013 első hónapjában az álláskeresők 34,1 százaléka kapott szociális támogatást, további 52,9 százalékuk nem részesült sem munkanélküli ellátásban, sem jövedelem pótló juttatásban. Ez a két arány 2018. januárban 31,2 és 45,3 százalékot jelentett.

A közfoglalkoztatottak havi átlagos létszáma csak korlátozott mértékben hasonlítható össze a nyilvántartott álláskeresők zárónapi számával. Előbbi mérőszám, amelyet a Belügyminisztérium közöl, az előző hónap 21-étől tárgyható 20-ig közfoglalkoztatásban töltött napok számát osztja el az adott hónap napjainak számával – ennek megfelelően az a személy, aki nem dolgozik végig egy hónapot, a havi átlagos létszámból egynél kisebb értéket képvisel. Az álláskeresők zárónapi száma ezzel szemben egy adott időpontra jellemző érintett létszám: azt mutatja meg, hogy a vizsgált hónap 20. napján hány fő szerepelt a regiszterben álláskeresőként.<sup>12</sup>

Az új típusú közfoglalkoztatás megnövekedett szerepéről tanúskodik, hogy a közfoglalkoztatottak éves átlagos létszáma 2013-ban 126,7 ezer fő volt, egy évvel később már 178,9 ezer fő, 2015-ben 208,1 ezer fő, 2016-ban pedig 223,5 ezer fő. 2017-ben a közfoglalkoztatottak éves átlagos létszámának csökkenése figyelhető meg: átlagosan 179,5 ezer fő dolgozott ilyen jogviszonyban.

<sup>12</sup> Megjegyezzük, hogy a KSH által használt munkanélküli fogalom mást jelent, mint a nyilvántartott álláskeresők definíciója.

**3. ábra:** A nyilvántartott álláskeresők zárónapi létszámának és a közfoglalkoztatottak havi átlagos létszámának alakulása 2013. január és 2018. január között



*Forrás:* Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és Belügyminisztérium

Eredményeit tekintve rengeteg szakmai kritika érte a 2010 óta működő közfoglalkoztatási rendszert, mivel „a program utáni elhelyezkedés esélyeit tekintve ez a legkevésbé hatékony eszköz. A közfoglalkoztatás befejezése után fél évvel az abban résztvevők alig több mint 10 százaléka dolgozik az elsődleges munkaerőpiacon és 2011 óta ez az arány folyamatosan csökken. Minél többször és minél hosszabb ideig közfoglalkoztatott valaki, annál kisebb az esélye, hogy elhelyezkedjen. Márpedig 2013-ban már a közfoglalkoztatottak több mint a fele olyan személy, aki 2011 óta már volt korábban is közfoglalkoztatott. A közfoglalkoztatás tehát – a nemzetközi szakirodalom eredményei által is prediktált módon – kifejezetten rontja a nyílt munkaerőpiacon történő munkavállalás esélyeit.” (Molnár et al. 2014: 2) Hatékonyságbeli problémái mögött azt a kettős szerepét szeretnénk még kiemelni, hogy egyszerre célja a foglalkoztatás bővítése és a szociális ellátás biztosítása is. Ez azonban létrehoz egy sajátos csapdahelyzetet: mivel a közfoglalkoztatotti bér magasabb a segély összegénél, anyagilag ösztönző a közfoglalkoztatás, ugyanakkor a közfoglalkoztatotként eltöltött idővel arányosan csökken az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedés esélye.

## Esettanulmány a speciális közfoglalkoztatási programról

A megváltozott munkaképességű személyek családi, szociális, mentális, munkaerőpiaci helyzete, foglalkoztathatósága nagyon eltérő lehet. Éppen ezért amennyiben egy foglalkoztatáspolitikai program nem egészül ki más eszközökkel (szociális elemekkel), a megváltozott munkaképességű személyek esetében a munkaerőpiaci integráció kevésbé lehet eredményes. Európai szinten ezt támogató szolgáltatásoknak is nevezik, amelyek a '90-es évek óta gyakran egészítik ki a különböző foglalkoztatáspolitikai programokat. Szakpolitikai szemszögből fontos ez a komplex látásmód, mert bizonyított, hogy minél közelebb állnak a foglalkoztatási programok szolgáltatásai az egyének munkaerőpiacról való kiszorulásának okaihoz, annál nagyobb a valószínűség a pozitív kimenetelre. (Molnár et al. 2014) Véleményünk szerint az eszközök kombinálására épülő speciális közfoglalkoztatási program – amelyet Magyarországon kísérleti jelleggel 2016-ban és 2017ben is elindítottak – fontossága is ebben áll. Nem előzménytelen, hiszen 2011 előtt is indult olyan foglalkoztatáspolitikai program, amely a megváltozott munkaképességűek foglalkoztathatóságának javítását célozta, az azonban nem épült be a gyakorlatba. Ilyen volt a 2008-ban indított TÁMOP 1.1.1. program<sup>13</sup>, amelyre különböző eszközök (pl. bértámogatás, bérköltségtámogatás, utazási támogatás, mentorálás, álláskeresési és pszichológiai tanácsadás, képzésekben való részvétel támogatása) kombinálása volt jellemző.

### *A kutatás módszertana*

A program bemutatásához és elemzéséhez az általunk készített kvalitatív interjúk mellett számos, interneten elérhető dokumentumra támaszkodtunk. Először általánosságban bemutatjuk az országos kiterjedtségű, de kis létszámú kísérleti programot, támaszkodva egy, a Belügyminisztériumban készített interjúra, valamint hivatalos dokumentumokra. Ezek közül a legfontosabbak az alábbiak: a 1253/2016. (VI. 6.) Korm. határozat, kormányzati honlapok tájékoztatása a programokról, egy civil szervezet megkeresésére írt hivatalos belügyminisztériumi válaszlevél<sup>14</sup>, az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-283/2017. számú ügyben<sup>15</sup>, munkaszerződés. Ezután a komlói speciális közfoglalkoztatási program tapasztalatait elemezzük, amelyhez a helyszínen készített interjúk mellett mentori értékelő beszámolókat is fel tudtunk használni. Az általunk készített interjúk 2017 őszén készültek a Belügyminisztérium közfoglalkoztatásért felelős államtitkárának főtanácsadójával, a Komlói Városgondnokság vezetőjével és a komlói program egyik mentorával.

<sup>13</sup> Lásd részletesebben: [http://internet.munka.hu/engine.aspx?page=full\\_tamop\\_tamop111](http://internet.munka.hu/engine.aspx?page=full_tamop_tamop111)

<sup>14</sup> <http://www.eselylabor.hu/images/egyebek/4811-2.pdf>

<sup>15</sup> [https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Jelentes+egy+foglalkozast+helyettesito+tamogatast+erin-to+panasz+ugyeben+283\\_2017/81922b0d-fdb3-0f20-d2dc-d5c22a0e3fa7?version=1.0](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/Jelentes+egy+foglalkozast+helyettesito+tamogatast+erin-to+panasz+ugyeben+283_2017/81922b0d-fdb3-0f20-d2dc-d5c22a0e3fa7?version=1.0)

## *A speciális közfoglalkoztatási program általános bemutatása*

### Alapvető célkitűzések

A speciális közfoglalkoztatási program a közfoglalkoztatásba be nem vonható álláskereső személyek munkavállalói készségeinek, munkaszocializációjának és így foglalkoztathatóságának fejlesztése érdekében megvalósított program. Öthónapos mintaprogramként indult el 2016-ban és 2017-ben is kb. 300 fővel, négy megyében.<sup>16</sup> Mentális, szociális és egészségügyi problémákkal küzdő emberek számára biztosított az állapotuknak megfelelő, egyszerű, rövid időn belül elsajátítható, betanított munkát, s emellett munkaidőn belül egyénre szabott (munkaerőpiaci, szociális és egészségügyi) szolgáltatásokat is igénybe vehettek a résztvevők.

A tevékenységeket a kiválasztott települések a helyi igényeknek és adottságoknak megfelelően határozhatták meg, ehhez néhány feltételt szabott csak meg a minisztérium. A napi 6 órában végezhető, egyszerű betanított munka magában kellett, hogy foglalja az alapvető kulcsképessegek fejlődését. Olyan tevékenységek valósultak meg, mint pl. faanyagok megmunkálása, vesszőseprű és rongyszőnyeg készítése, irattartó tasakok, papírdossziék és dobozok hajtogatása, papír brikett összeállítása, madárodú készítése. Az egyénre szabott szolgáltatásokat mentorok biztosították, s emellett egyszeri meleg ebédet, zuhanyzási lehetőséget és az elérhető szociális ellátásnál valamivel magasabb, de a közfoglalkoztatásnál alacsonyabb összegű bért biztosított a program a résztvevők számára.

A komplex programot – a Belügyminisztérium által – a közfoglalkoztatás keretein belül szervezték meg, de több minisztérium is részt vett a kidolgozásban és a szolgáltatások megszervezésében. A közfoglalkoztatási jogviszony időtartama alatt az Emberi Erőforrások Minisztériuma volt felelős a személyre szabott szociális és egészségügyi szolgáltatások biztosításáért és a Nemzetgazdasági Minisztérium a munkaerőpiaci szolgáltatásokért. A program finanszírozása főként elkülönített állami pénzalapból történt, és a költségek fedezetét csak kisebb részben biztosították más költségvetési fejezetből, nevezetesen az EMMI fejezetéből. A munkabéren kívül 2016-ban jelentős költséget jelentett a foglalkoztatás helyszínének kialakítása, az ún. közfoglalkoztatási pontok létrehozása, amelyek a program után a közfoglalkoztatók, jórészt az önkormányzatok tulajdonában maradt. A program célkitűzéseit a Belügyminisztérium úgy foglalta össze, hogy a „régóta nem dolgozó emberek” számára munkát biztosít, ezáltal pénzkeresési lehetőséghez jutnak egy olyan komplex szolgáltatás keretében, amely alkalmas az egyének akut állapotából való kimotozítására, figyelembe véve a halmozódó szociális hátrányait, amelyek addig ezt meggátolták. Célja tehát a programnak,

<sup>16</sup> A 2016-os programokban részt vevő települések az alábbiak voltak: Baranya megyében: Komló; Borsod-Abaúj-Zemplén megyében: Arló, Felsőzsolca, Harsány, Ózd, Sárospatak; Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében: Nyíregyháza, Piricse, Tizsaszentmárton, Tornonyospálca; Zala megyében: Nagykanizsa. Harsány kivételével a többi településen 2017-ben is megvalósult a speciális közfoglalkoztatás.

hogy csökkentse vagy megszüntesse az egyének munkavállalási képességeiben jelentkező deficiteket.

### A program célzása

A speciális közfoglalkoztatási program célcsoportja azok a tartós munkanélküliek, akik 12 hónapnál régebben regisztráltak a munkaügyi regiszterben, de nem volt közvetítési eseményük, vagy rendszeresen sikertelen volt – pl. foglalkoztatásuk az egészségügyi alkalmassági vizsgálatokon meghiúsult, illetve a járási hivatal által is ismert szociális, mentális és egészségügyi problémával küzdöttek. A program 2016-os elindítását egy felmérés előzte meg, amely megvizsgálta a foglalkoztatásba mentális, szociális vagy egészségügyi okokból be nem vonható álláskeresők személyi körét, valamint a számukra nyújtható, személyre szabott szociális, egészségügyi és munkaerőpiaci szolgáltatások, illetve a felzárkózást elősegítő képzések nyújtásának lehetőségét. A települések kiválasztásakor a közfoglalkoztatási statisztikák elemzésével kiválasztottak több, munkaerőpiaci szempontból rossz helyzetben lévő települést. Ezt követően a helyi járási hivatalokkal és a közfoglalkoztatókkal folytatott szakmai egyeztetések során kerültek kiválasztásra a programba bekerülő közfoglalkoztatók – a helyi végrehajtók beleegyezésével. Irányadó szempont volt, hogy a program megvalósításakor a hátrányosabb helyzetű településekre kell koncentrálni.

A Belügyminisztériumban készített interjú során megtudtuk, hogy a felmérés a munkaügyi regiszterben lévők iskolai végzettségének, képzettségének és a munkavállalás szempontjából minden fontos képességének a részletekbe menő megismerésére irányult. Beletartozott a vizsgálatba például, hogy a maximum 8 általános végzettségűek esetében milyen az összetétel az elvégzett osztályok szerint, illetve milyen, a munkavállalást esetlegesen akadályozó szociális hátrányok állnak fenn az egyén életében és egész háztartásában. A felmérés a társadalmi szükséglettel kapcsolatban azt a megállapítást tette, hogy 132 ezer olyan személy van az álláskeresők nyilvántartásában, akik számára iskolai végzettségük és munkaképességük alapján a hagyományos közfoglalkoztatás nem alternatíva. Emiatt egy speciális közfoglalkoztatási program elindítása mellett döntöttek, hogy a halmozódó problémákat egymás mellett, egyidejűleg kezeljék.

A komplex, szociális elemekkel kiegészülő munkaügyi programoknak nincs kitüntetett szerepe a magyar foglalkoztatáspolitikai intézményrendszerben. Ennek egyik gyökere minden bizonnyal ott keresendő, hogy komplex problémák kezelési módjának megtervezéséhez széleskörű statisztikai ismeretekre van szükség a célcsoport szociokulturális hátteréről, képességeiről. Uniós csatlakozásunk óta folytak kísérletek és próbálkozások ennek bevezetésére, de hol nem volt elegendő politikai akarat, hol pedig a technológiai feltétel nem tudott teljesülni. Végül a 2014–2020-as programozási periódusban kétéves előkészítés után, 2016. január 1-jével indult el a Nemzetgazdasági Minisztérium hatáskörében az az ügyfél szegmentációs modell, más néven profiling rendszer, amelynek egyik elsődleges célja

az, hogy hamarabb észrevehetővé váljon a tartós munkanélküliség kockázata az ügyfelek esetében, és ezáltal segítsen a prevenciós programok jobb célzásában.<sup>17</sup> A profiling rendszer elindulását követő tavasszal készült a kísérleti programot előkészítő felmérés, tehát joggal feltételezhetjük, hogy ennek a profiling rendszernek köszönhetően vált azonosíthatóvá a közfoglalkoztatás által egyáltalán nem mobilizálható réteg az álláskeresési regiszterben.

Ezt a szükségletfelismerést a speciális közfoglalkoztatási program megvalósításához szükséges jogszabálmódosítások (375/2010. (XII. 31.), 170/2011. (VIII. 24.)) és egy kormányhatározat (1253/2016. (VI. 6.)) megszületése követte.

### Jogszabályi háttér

A jogi szabályozás tekintetében sok szempontból ugyanaz vonatkozik a pilot-programra, mint a közfoglalkoztatásra. Ugyanúgy érvényes rá, hogy ez a jogviszony kiszolgáltatottabb helyzetbe kényszeríti a programban résztvevőket, mint az elsődleges munkaerőpiac munkavállalóit, akikre a munka törvénykönyve által szavatolt garanciák vonatkoznak. A munkáltató bármikor indoklás nélkül felmondhat a közfoglalkoztatottnak és távolléti díjat sem köteles fizetni, nincs pótszabadság az életkor és a gyermekek száma szerint, vagy a legalább 50 százalékot elérő egészségkárosodás után, nincs díjazás munka hiányában, ha az a munkáltató felelősségét terheli, valamint nincs lehetőség atipikus munkavégzési formára.

A speciális közfoglalkoztatotti jogviszony pedig nem csak a közfoglalkoztatottak esetében is fennálló szűkített jogokkal (minimálbérnél alacsonyabb bér, indoklás nélküli elbocsátás), hanem kötelezettségeik bővülésével is jár, aminek azonban nincs szerződéses nyoma. Jogilag kifogásolhatónak tűnik, hogy a munkaszerződés ugyanaz, mint a hagyományos közfoglalkoztatási szerződés. Ebben nem a kizárólagosság igényével kerül meghatározásra, hogy mi von maga után írásbeli figyelmeztetést, a munkahelyi felettes a végzettségnek megfelelően milyen feladatok elvégzésére utasíthat. Egyáltalán nincs írásba foglalva a szociális, egészségügyi és munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtóival való együttműködés sem, amelyről a mentor elmondása alapján szóban lettek tájékoztatva a résztvevők. Ez részben abból adódik, hogy minden potenciális résztvevővel személyesen egyeztettek arról, hogy akarja-e vállalni a programmal járó kötelezettségeket. Mindez egy személyesebb, közvetlenebb viszonyt alapozott meg, amely azonban nem indokolja, hogy az együttműködés részletei ne legyenek rögzítve.

A munkabért illetően a jogalkotói szándék szerint alacsonyabb a speciális közfoglalkoztatási bér, mint a hagyományos közfoglalkoztatotti bér (nettó 28 465 Ft 2017. január 1-jétől), de magasabb, mint az elérhető pénzbeli ellátás összege. Az indok ugyanaz, mint amikor 2011-ben a minimálbér alatt határozták meg a hagyományos közfoglalkoztatotti bért, és mint 2016-ban, amikor nem emelték az infláció mértékével sem, vagyis az elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedésre

<sup>17</sup> [http://2010-2014.kormany.hu/download/8/4c/01000/Fogl\\_Strat\\_14-20.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/8/4c/01000/Fogl_Strat_14-20.pdf)

való ösztönzés – annak ellenére, hogy e két esetben sem volt ennek kimutatható hatása. (Molnár et al. 2014) A programba bekerülők nagy része bizonyosan a foglalkoztatást helyettesítő támogatás helyett kapta a program ideje alatt a nettó 28 465 forintot, ezért érdemes lehet annak összegével összehasonlítani. Az fht összege az öregségi nyugdíjminimumhoz van kötve, 22 800 forint, ennek mértéke azonban 2008 óta változatlan, így minden bizonnyal alkalmatlanná vált a megélhetési minimum biztosítására.

A 1253/2016. Korm. határozat hívja fel a három minisztérium vezetőjét a program részletes előkészítésére és van benne egy olyan felhívás is a Nemzetgazdasági Minisztérium felé, hogy készítsen elő jogszabálymódosítást „az egészségügyi okok miatt nem foglalkoztatható álláskeresők álláskeresői nyilvántartásból való törléséhez”. Erről a látszólag előzménytelen, és a pilotprogram célját tekintve ellentmondásos mondat következményeiről néhány újságcikk<sup>18</sup> és egy részletes ombudsmani jelentés olvasható, amelyet a forrásoknál jeleztünk. Ebből az derül ki, hogy e kormányhatározatot követően egy panasz érkezett az ombudsmani hivatalhoz, amely azt sérelmezi, hogy miután 2016 tavaszán a munkaügyi kirendeltség által egy meg nem határozott munkakör betöltésére indított foglalkoztathatósági vizsgálat munkavégzésre alkalmatlannak minősítette a panaszost, május 29-én törölték az álláskeresők nyilvántartásából azzal az indokkal, hogy nem tekinthető álláskeresőnek, mivel 30 napon belül nem tud munkába állni. Emiatt azonban foglalkoztatást helyettesítő támogatásától is elesett, mivel ennek folyósítása a regisztrációhoz és a hivatalos szervekkel való együttműködéshez kötött. A panaszost kérelmére Budapest Főváros Kormányhivatala (BFKH) arról is tájékoztatta, hogy legkorábban 60 nap múlva kérvényezheti a nyilvántartásba történő felvételét és egy év együttműködés után igényelheti újra a foglalkoztatást helyettesítő támogatást. Az ombudsmani vizsgálat arra világított rá, hogy mivel nem a panaszosnak felróható okból került sor a nyilvántartásból való törlésre, az ellátásra való jogosultság nem azonnal szűnik meg, de a 1993. évi III. törvény 25. § és 36. § értelmében, mivel a törlés miatt nem tud a továbbiakban együttműködni a foglalkoztatási szervekkel és az évi 30 napos aktivitási kötelezettségnek sem tud eleget tenni, nem sok esélye marad az egyénnek az ellátás folytatására (kivéve ha önfoglalkoztató lesz vagy önkéntes munkát vállal). Az alapjogok biztosa a jelentésben megállapítja, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő személyeknek a szociális ellátórendszerből való tartós vagy átmeneti kikerülése nem összeegyeztethető az Alaptörvény jogállami és a szociális biztonságra vonatkozó követelményével, mivel ezzel a megélhetésükhöz szükséges minimális ellátástól fosztja meg őket. De ezen túlmenően a konkrét panaszos ügyében jogsértő gyakorlatra hívja fel a figyelmet, mivel nem a regisztrált álláskeresőnek felróható okból került sor a törlésére az álláskeresők nyilvántartásából, amelynek következtében kizárták a közmunkából, képzésekből, egészségügyi szolgáltatásokból, ezen a jogn járó szociális ellátásokból is (fht, egyt, nyugdíj előtti álláskeresési segély). A foglal-

<sup>18</sup> <https://abcug.hu/mintha-tajgetoszra-loknek-beteg-munkanelkulieket/>

koztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény kizárólag a kereső tevékenységet folytatókat, vagy valamilyen ellátásban részesülőket zárja ki a nyilvántartásba való regisztrációból. Ezzel szemben azonban a BFKH honlapján 2017. január 25-i dátummal szerepel egy tájékoztató, amely azt írja, a nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a személy „aktív munkahelykereső legyen, tehát 30 napon belül képes és kész legyen munkába állni a járási hivatal által felajánlott megfelelő munkahelyen, vagy az önmaga által teremtett munkahelyen, ahol a heti munkaidő eléri a 16 órát”.<sup>19</sup>

Bár az alapjogok biztosa felkéri a dokumentum végén az érintett minisztériumokat és hivatalokat a jogsértő gyakorlat befejezésére és a jogszabályok olyan irányú módosítására, hogy az egészségügyi okokból nem foglalkoztatható álláskeresők a regisztrációból való törlés következtében ne veszíthessék el szociális ellátásra való jogosultságukat, ugyanakkor a nyilvántartásban a kilépések típusai közt a mai napig szerepel a „nem aktív álláskereső” cím, amelyre hivatkozva az ombudsmani jelentésben szereplő panaszost törölték. Az ombudsmani jelentés 2017 májusában készült el, azt megelőzően újságcikkekre hivatkozva<sup>20</sup> 2017 februárjában a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár körlevélben<sup>21</sup> felkérte az érintett kormányhivatalokat, hogy csak a nyilvántartásban szereplő személynek felróható okból töröljék őket. Ám az Esély Labor Egyesület honlapján arról ír, hogy hozzájuk ezt követően is érkeztek panaszok.<sup>22</sup>

### Eredmények a program után

Egy foglalkoztatáspolitikai program eredményeinek értékelésekor fontos indikátor a programból kilépő személyek elhelyezkedésének a vizsgálata. A 2016. évi program esetében a Belügyminisztérium által készített éves beszámoló szerint a kilépő személyek hagyományos közfoglalkoztatási programba való átkerülése eredménynek tekinthető, ugyanis olyan résztvevőkről van szó, akik korábban nehezen vagy egyáltalán nem voltak bevonhatók és foglalkoztatásuk speciális feltételeket igényelt. A 2016. évi résztvevők közel fele (48,1 százalék) került be más közfoglalkoztatási programba. Az alacsony iskolai végzettségűek, továbbá a középkorú és idősebb személyek csoportján belül az említett mértéknél magasabb volt az átkerülés aránya.<sup>23</sup> A speciális közfoglalkoztatást követő munkaerőpiaci életút alakulását – az életkor és iskolai végzettség mellett – minden bizonnyal befolyásolhatta a megváltozott munkaképesség mértéke, illetve a lokális mun-

<sup>19</sup> <http://www.eselylabor.hu/images/egyebek/4811-2.pdf>

<sup>20</sup> <https://abcug.hu/mintha-tajgetoszra-loknek-beteg-munkanelkulieket/>

<sup>21</sup> [http://www.eselylabor.hu/images/gyors\\_hirek/llsfoglals%20llskeresk%20nyilvntartsbl%20trlt%20szemlyekrl.pdf](http://www.eselylabor.hu/images/gyors_hirek/llsfoglals%20llskeresk%20nyilvntartsbl%20trlt%20szemlyekrl.pdf)

<sup>22</sup> <http://www.eselylabor.hu/projektek/ut-a-piaci-munka-vilagaba>

<sup>23</sup> Erről részletesen lásd: Belügyminisztérium: Beszámoló a 2016. évi közfoglalkoztatásról, 102-103. old. [http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1molo%20C3%B3\\_2016\\_170713.pdf](http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1molo%20C3%B3_2016_170713.pdf)

kaerőpiac állapota is. A legfrissebb adatok szerint<sup>24</sup> a speciális közfoglalkoztatásból 2016-ban kilépő 345 személy közül 25 fő tudott elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon – a programból történő kilépést követő 180. napon ennyi fő volt a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) adatbázisa szerint foglalkoztatott.

### *A komlói program kvalitatív kutatáson alapuló elemzése*

A Városgondnokság Komlói városának legnagyobb közfoglalkoztatója, az önkormányzat városüzemeltetésért, közterületekért felelős egysége. Ennek vezetőjével készített interjúnk alkalmával azt tudtuk meg, hogy véleményük szerint a program látványos, nagyon pozitív hatással volt a résztvevők alkalmazkodó, együttműködő készségeinek és munkaszocializációjának fejlődésére. A program sikereként írta le azt is, hogy a közfoglalkoztatási pont kialakításával létrejövő infrastrukturális beruházás az önkormányzat vagyontát gyarapítja, valamint, hogy a 2017-es program után a járási hivatal vezetőjének sikerült közfoglalkoztatási programként tovább biztosítani az itt elkezdett tevékenységet a hagyományos közfoglalkoztatás szigorúbb keretei közt. Erre azért volt helyben szükség, mert a hagyományos közfoglalkoztatási munkák a településen szinte kizárólag olyan fizikai munkák, amelyeket a speciális program résztvevői nem tudnak végezni. Emellett azt találtuk érdekesnek, hogy a hagyományos közfoglalkoztatás eredményességére annak kiemelkedően magas létszámát hozta példának. Az is előkerült, hogy piaci cégek megkeresésére előfordul, hogy a jobb képességekkel rendelkező közfoglalkoztatottakat nem ajánlják be. Ezek véleményünk szerint azt a közfoglalkoztatással kapcsolatban sokszor felmerülő kritikát támasztják alá, hogy az önkormányzat, mint állami erőforrás tekint a munkaerőre és ez akadályozza az elsődleges munkaerőpiacra való kilépési esélyeiket, vagyis a program eredeti célja ellen hat.

Komlón azt a tapasztalatot osztotta meg velünk a mentor, hogy súlyos hiányosságai voltak a program résztvevőinek az alapkészségek terén. Annak ellenére, hogy a résztvevők igényeként merült fel képzésben való részvétel, a 25 résztvevőből csak 2-3 embernek lett volna esélye bejutni képzésbe, nekik viszont pszichés állapotuk nem tette ezt lehetővé. A 3 mentorból és 2 tanácsadóból álló csapat a vizsgált településen csoportos és egyéni fejlesztési munkát végzett. Olyan kulcsképessegek fejlesztésére helyezték a hangsúlyt, mint pl. kommunikáció, együttműködés, konfliktuskezelés, érdekérvényesítés, utasítás elfogadása és betartása, önismeret és pozitív énkép kialakítása, önbizalom fejlesztése. A napi 6 órás munkavégzésnek és a közösségépítésnek köszönhetően többen említették, hogy a munkarutinhoz való alkalmazkodásban és a csapatmunkában nagyon látványos volt a fejlődés. Ezzel kapcsolatban az a kétely merült fel bennünk, hogy

<sup>24</sup> A Belügyminisztérium éves jelentésének készítésekor a 2016. októberig kilépő személyek elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedésének adatai álltak rendelkezésre. Azóta az összes kilépőre vonatkozóan ismert az arány. A hagyományos közfoglalkoztatásban elhelyezkedők aránya viszont a 2016-ban speciális programba bevont személyek teljes körére vonatkozik a minisztériumi beszámolóban.

a Belügyminisztérium által kért egyszerű, gyorsan betanítható munka végzése (pl. rongyszőnyeghez textil darabolása, szerszámok nyelének előkészítése, papírkosár készítése), a személyiségfejlesztés (heti szintű egyéni foglalkozások a mentorokkal minden résztvevőnek) és a munkarutin elsajátítása milyen hatással lehet a nyílt piaci elhelyezkedésre – alapvető írás- és olvasáskészség fejlesztése nélkül. Minden interjúalany megemlítette, hogy öt hónap kevés egy ilyen program megvalósításához, ugyanakkor a perspektíva a közfoglalkoztatási programban végzett munka, amelyre azelőtt egészségügyi okokból nem volt alkalmas az illető. A vizsgált településen a résztvevők jelentős része egészségügyi okokból nem tud a majdnem kizárólag a Városgondnokság által szervezett közmunkák fizikai elvárásainak megfelelni. Ugyanakkor a program alapvetően olyan személyeket célt, akik a programot megelőző felmérés szerint is egészségügyi problémákkal küzdenek, túlnyomórészt nagyon alacsony iskolázottságúak, így feltehetően alapvető írás-, olvasási és számolási készségek hiánya is nagyban gátolja munkaerőpiaci elhelyezkedésüket. Bár a Belügyminisztérium szándékai szerint az alapkészségek fejlesztése célja volt a programnak, ez már nem fért bele a komlói program megvalósításába.

A mentori beszámoló szerint a résztvevők egyik nagy problémája a programmal a bérezés volt. Az összeg megegyezik a 6 órás közfoglalkoztatási bér 70 százalékával, amiért heti 30 órát kellett dolgozni. Ugyanakkor érdemes figyelembe venni a napi egyszeri meleg étkezést, a zuhanyozási lehetőséget, a szociális (pl. mentorral együtt elmentek hivatalos ügyet elintézni) és egészségügyi szolgáltatásokat (pl. orvoshoz mehettek munkaidőben), valamint az állandó mentori segítséget (pl. egyéni konzultáció, munkaérdeklődési irányok felderítése), amelyek mind munkaidőn belüli kötelezettségek voltak. Ezek némi kompenzációként szolgálhattak.

Az egészségügyi szolgáltatások megvalósulása a Belügyminisztérium és a komlói mentor szerint is mindkét évben súlyos hiányosság volt. Nehézséget okozott a program rövidege, mivel sok esetben az egészségügyi szükséglet kései felismerése miatt hiúsult meg az ellátás. Máskor az ellátórendszer kapacitásainak elégtelensége miatt akadozott az ellátás vagy azért, mert a gyógyszer az adott résztvevő nem tudta kifizetni. A mentor elmondása szerint a mentális betegségek különösen jelentős problémát jelentenek a célcsoport esetében. Ehhez kapcsolódnak a munkavezetőkkel kapcsolatos észrevételeink. A 25 résztvevőre 2 munkavezető került kijelölésre, akik felügyelik a munkafolyamatokat. A belügyminisztériumi szándékok szerint ők magasabban iskolázott álláskeresőik közül kerültek volna ki, ez üdvözlendő szándék. Komlón azonban az önkormányzat munkatársai váltak munkavezetővé. Ezzel kapcsolatban kiemelte a mentor, hogy a szociális érzékenység, empátia és szaktudás (pl. mentális betegséggel küzdők problémáinak ismerete) elengedhetetlen, emiatt voltak is nehézségek az egyéni fejlesztési munka során. A munkavezetők kiválasztása az álláskeresőik közül, amennyiben megvalósul, nagy körültekintést kíván. A mentori beszámolóból a szociális ellátásokra vonatkozóan az derült ki, hogy sok esetben felvilágosításban és hivatali ügyinté-

zésben kellett segíteni. Esetenként személyesen kellett eljárni, máskor elég volt egy kísérőlevél megírása ahhoz, hogy az ügyintéző hozzásegítse az érintettet pl. a méltányosság díjhátralék elengedéséhez, amelyre korábban is jogosult lett volna.

## Összegzés

A program eredményeinek összefoglalásakor, figyelembe véve a program kísérleti jellegét, a kvalitatív kutatáson alapuló észrevételeinket szeretnénk kiemelni. A minisztériumi interjú során elhangzott, hogy finomabb mérőszámokra, indikátorokra van szükség, mint az uniós projektek esetén, ugyanis a legfontosabb eredmény a készségek fejlődése lehet.

A speciális közfoglalkoztatási programot alapvetően az a szükséglet hívta életre, hogy a magyar munkaerőpiacon van egy jelentős számú csoport, amelyik mentális, egészségügyi és szociális nehézségeiből kifolyólag az állami foglalkoztatáspolitikát közvetlen munkahelyteremtési programjaiban sem tud részt venni. Annak a szemléletváltásnak köszönhetően, hogy a munkanélküli személyek a munkaügyi regiszterbe kerülve álláskeresőként vannak megnevezve, egyre kevésbé férnek be az ügyfélkörbe azok a csoportok, akik orvosi szakvéleménnyel rendelkeznek arról, hogy nem foglalkoztathatók, ugyanakkor közülük sokan – támogató szolgáltatás mellett – tudnának valamilyen védett foglalkoztatásban dolgozni és a tapasztalatok alapján motiváltak is. Két dolog is jelzi a nehezen foglalkoztathatók kiszorulását az álláskeresői nyilvántartásból. Egyrészt az a szemléletbeli váltás, amit fent említettünk, másrészt az egészségügyi okokból nem foglalkoztathatók törlésének legalábbis az elkezdése a munkaügyi regiszterből. Előbbi mögött az húzódik meg, hogy az aktív korúak ellátásai az álláskeresőként való nyilvántartáshoz vannak kötve, amely címke azonban érthető ellentmondásba kerül akkor, amikor az egyén egészségügyi okokból nem foglalkoztatható (de egészségkárosodásának mértéke nem jogosítja rehabilitációs vagy rokkantsági ellátásra). A Belügyminisztériumban ugyanakkor az is elhangzott, hogy a „munkanélküli és az álláskereső szinonim fogalmak”, amely szociológiai és statisztikai szempontból erősen vitatható. Jelentős, munkajövedelemmel nem rendelkező társadalmi csoportok esnek ki a jogalkotó látószögéből, amennyiben nincs olyan elérhető munka, amit az illető el tud végezni. Ugyanakkor a jogalkotó „jóhiszemű hozzáállását” tükrözi, miszerint az ellátás igénybe vevőjéről azt feltételezi, hogy „törekszik saját sorsa javítására”. Az aktiválás szempontjából a nemzetközi trendeknek is teljesen megfelel, hogy a munka nélkül lévőket kötelezettségek teljesítésén keresztül ösztönzi az álláskeresőre és a munkába állásra. Az állami kötelezettség szempontjából megvizsgálva azonban azt mondhatjuk, hogy a rendszerből hiányzik az az elem, amit támogató szolgáltatásnak szoktak nevezni. Ez biztosítaná a szolgáltatások jobb hatékonyságát a jobb munkaerőpiaci integrációval és a programba bekerülő munkavállalói képességeinek, készségeinek javításával, túlmutatva a közfoglalkoztatás munkateszt funkcióján. (Csoba

2010) Úgy gondoljuk, hogy ez a speciális kísérleti program erre a hiányosságra érzett rá és figyelemre méltó kísérlet volt a munkarutin megszerzésére, a közösségbe tartozásra, az együttműködéshez szükséges ún. „soft skilllek” elsajátítására.

A Belügyminisztériumban elhangzott és a vizsgált településen is elmondták, hogy többen is sikerrel átkerültek a közfoglalkoztatásba. Komlón a második évben sikerült a program járási szintű végrehajtóinak ugyanazt a munkát, amit a speciális program keretében csináltak, közfoglalkoztatási keretek közt megszervezni. Egyelőre azonban nem lehet tudni, hogy lesz-e valamilyen folytatása. Ebből is látszik, hogy a kiszámíthatatlanság ugyanúgy része maradt a speciális közfoglalkoztatási programnak, mint ami a hagyományos közfoglalkoztatás esetén is tapasztalható. (Molnár et al. 2014) A program ugyanis egy olyan fejlesztési, támogatási munkába kezdett bele 2016-ban, aminek az öt hónap lejártát követően bizonytalan volt a folytatása, esetleges országos kiterjesztése. 2017 tavaszán végül kiderült, hogy egy újabb kísérleti program lesz a folytatása nagyjából ugyanazokkal a feltételekkel. A komplex, szemléletében innovatív és előremutató program jelenleg szünetel. A program áttételes folytatása lehet egy, a szemléletében hasonló európai uniós projekt,<sup>25</sup> amely azonban a már megkezdett fejlesztési, aktiválási folyamatban nem jelent folytatást, az uniós projekt helyszíneinek kiválasztásában ugyanis ez nem volt szempont. A program folytatásával, esetlegesen országos kiterjesztésével kapcsolatban úgy gondoljuk, hogy akár közfoglalkoztatási programként való folytatása esetén, akár másképp, nagyobb hangsúly kellene, hogy kerüljön az adott település és terület gazdasági potenciáljára és a későbbi elhelyezkedés szempontjából szükséges készségek elsajátítására egyaránt.

Rendszerszintű eredménye lett a programnak, hogy rávilágított a szociális és egészségügyi ellátórendszer hibáira. Azt gondoljuk, hogy ez a speciális program egy kísérlet, próbálkozás a széles értelemben vett aktiválási politika olyan elemének a beemelésére a foglalkoztatási programokba, amelyre korábban – szemléletében – nem volt példa. A végletes szegmentálódás felé sodródó munkaerőpiaci folyamatokkal ellentétes irányú folyamat egyik sarokköve lehet, amelynek viszont elengedhetetlen feltétele, hogy kibogozzuk a szociális biztonság garantálására biztosított szociális ellátások nyújtásának és a foglalkoztatás bővítésének szempontjait, amelyek egyelőre egymás hatásának kioltásával erősen diszfunkcionáló gyakorlatot eredményeznek a mai magyar munkaerőpiaci körülmények közt. (Molnár et al. 2014) Ilyen feloldatlan ellentmondás a speciális közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban, hogy ha nagy arányban egészségügyi problémákkal küzdő munkanélküli személyek számára az álláskeresői regiszterben való regisztrációhoz kötött közfoglalkoztatási program indul, akkor érthetetlen ugyanezen személyek álláskeresői regiszterből való törlése, ami a rászorultsági alapú ellátásokból és magából a programból való kizárásukkal jár. Emellett ugyanúgy, ahogy a hagyományos közfoglalkoztatásról is, erről is elmondható, hogy a minimálbér,

<sup>25</sup> EFOP-1.5.1-17 Végtelen lehetőség – Kísérleti program a leginkább elmaradott járási területei felzárkózása érdekében.

vagyis a munka elvégzéséért a munkavállalót minimálisan megillető méltó jövedelemtől való elszakítottasága a munkaerőpiac pluralizálódását erősítő hatású. A program szociális segítségnyújtó elemére hatalmas szükség mutatkozott. Rendszerhibákat, mint az elégtelen egészségügyi kapacitás vagy a szociális ellátórendszerbeli akadályok, a mentori szolgáltatáson keresztül megvalósuló személyre szabott segítségnyújtás hozta felszínre. Ezek azonban az állam alapvető felelősségi körébe tartozó, a szociális biztonság megteremtésében jelentkező alapvető hiányosságok. Az aktív korúak szociális alapú ellátásainak nagymértékű és rövid idő alatt végbemenő csökkentését követően egy szociális elemeket is magába foglaló közfoglalkoztatási pilotprogram elindítása legalábbis elméletben fölveti a kérdést, hogy mindez a szociális biztonság munka révén megszerezhető jog irányába elmozduló tendenciájaként értelmezhető-e.

## Irodalom<sup>26</sup>

- Bakó Tamás – Cseres-Gergely Zsombor – Kálmán Judit – Molnár György (kutatásvezető) – Szabó Tibor: *A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés*. MTA KRTK KTI, Budapest, 2014. <http://www.parlament.hu/documents/126660/133966/MTA+KRTK+KTI+A+munkaer%C5%91piac+perem%C3%A9n+l%C3%A9v%C5%91k+%C3%A9s+a+k%C3%B6lts%C3%A9gvet%C3%A9s+jav%C3%ADtott.pdf/ba01c982-873e-416c-8b7f-c6684fe55db8>
- Bakó Tamás – Hermann Zoltán – Molnár György – Varga Júlia: *A 2015–2016. évi munkaerőpiaci helyzet és a folyamatok várható alakulása, hatása a növekedésre és az állambháztartásra*. MTA KRTK KTI, Budapest, 2016. <http://www.parlament.hu/documents/126660/739772/KVT++MTA+KRTK+KTI+tanulmány+2016.05.31..pdf/784d7371-dbec-4ab1-bf78-8b25bea685b0>
- Belügyminisztérium: *Beszámoló a 2016. évi közfoglalkoztatásról*. BM, 2017. [http://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1mól%C3%B3\\_2016\\_170713.pdf](http://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/download/4/8e/e1000/Besz%C3%A1mól%C3%B3_2016_170713.pdf)
- Bördös Katalin: A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés. In: Fazekas Károly – Varga Júlia (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2014*. MTA KRTK KTI, Budapest, 2015. [http://econ.core.hu/file/download/mt\\_2014\\_hun/kozelkep\\_21.pdf](http://econ.core.hu/file/download/mt_2014_hun/kozelkep_21.pdf)
- Csoba Judit: *A tisztas munka. A teljes foglalkoztatás: a 21. század esélye vagy utópiája?* L'Harmattan, Budapest, 2010.
- Ferge Zsuzsa: *Magyar társadalom- és szociálpolitika*. Osiris, Budapest, 2017.
- König Éva: *Aktív korú tartós munkanélküliek segélyezésének alakulása Magyarországon*. Pro Cserehát Egyesület, 2012. [http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatas\\_pdf/aktiv-koruak-tamogatasai-magyarorszagon.pdf](http://www.pillangokutatas.bffd.hu/kutatas_pdf/aktiv-koruak-tamogatasai-magyarorszagon.pdf)

<sup>26</sup> A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2018. 04. 20.

Nagy Kata – Mód Péter: *Szociális ellátások és szolgáltatások – a köztár.hu adatainak felhasználásával*. NCSSZI, Budapest, 2011. <http://www.ncsszi.hu/kutatasi-archivum/13/news>

Simonyi Ágnes: Aktiválás – foglalkoztatás és szociálpolitikák eszközeinek és intézményeinek összehangolása a fejlett országokban. *Esély*, 2012/2. szám.

### *Adatforrások*

BM adatok: <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/havi-tajekoztatas-a-kozfoglalkoztatasrol>

KSH adatok: [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qlf001.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qlf001.html)

NFSZ (NGM) adatok:

[https://nfsz.munka.hu/Lapok/full\\_afsz\\_kozos\\_statiztika/full\\_afsz\\_az\\_afsz\\_nyilvantartasok\\_fontosabb\\_adatai.aspx](https://nfsz.munka.hu/Lapok/full_afsz_kozos_statiztika/full_afsz_az_afsz_nyilvantartasok_fontosabb_adatai.aspx)

[https://nfsz.munka.hu/Lapok/full\\_afsz\\_kozos\\_statiztika/full\\_afsz\\_munkaeropiaci\\_helyzetkep.aspx](https://nfsz.munka.hu/Lapok/full_afsz_kozos_statiztika/full_afsz_munkaeropiaci_helyzetkep.aspx)

KSH kiadványok:

Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország 1989–2009. A változások tükrében*. KSH, Budapest, 2010. [https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989\\_2009.pdf](https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo1989_2009.pdf)

Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország című kiadványai 2008 és 2016 között* <https://www.ksh.hu/>

## NYILAS MIHÁLY

# DAVID DONNISON HALÁLÁRA

David Donnison, a brit szociálpolitika 2. világháború utáni történetének egyik legkiemelkedőbb alakja, 2018 április 28-án, 92 éves korában elhunyt.

Tudósként, egyetemi professzorként, a Szociálpolitikai Társaság elnökéként, parlamenti vizsgálóbizottságok tagjaként és vezetőjeként, keresett és sokat foglalkoztatott tanácsadóként, szociálpolitikai viták résztvevőjeként hosszú élete során szerteágazó tevékenységet folytatott és jelentős hatást gyakorolt a közpolitikára, főleg a lakáspolitikára, a várostervezésre, az oktatásügyre, az egészségügyre, a szociális szolgáltatások és a szociális biztonság terén. Kezdetektől – szavakban és tettekben is – meggyőződéses egyenlőségpárti volt, aki mélyen átérezte a szegények szenvedéseit és küzdött az esélyegyenlőtlenségből fakadó társadalmi hátrányok felszámolásáért. Nagy tekintélyű tudósként is közvetlen kapcsolatra törekedett azokkal, akiknek az élete és helyzete foglalkoztatta. Úgy gondolta, hogy először meg kell hallgatni, hogy a szegények mit gondolnak a saját helyzetükről, és velük együtt kell eldönteni, hogy miként lehetne javítani a helyzetükön.

David Vernon Donnison 1926. január 19-én született Burmában, egy brit gyarmati tisztviselő fiaként. Nyolc éves korától bentlakásos iskolákban tanult, majd 17 évesen jelentkezett a haditengerészetbe. A 2. világháborúban alhadnagyként az Atlanti, majd a háború végén, a Csendes óceánon szolgált. 1947-ben Oxfordba ment, ahol kiváló eredménnyel tanult filozófiát, politikatudományt és közgazdaságtant. 1950-ben tanársegéd lett a Manchesteri Egyetemen, az itt töltött éveket később „egy jóindulatú zsarnok” – W. J. M. Mackenzie, itteni főnöke és később a Glasgow-i Egyetem professzora – „alatti nagyszerű tanulóidőként” értékelte. 1953–1955 között Torontóban végzett kutatásokat, ennek gyümölcseként jelent meg 1958-ban a *Welfare Services in a Canadian Community* című könyve 1958-ban. 1956-ban csatlakozott a London School of Economics oktatógárdájához. Nagyon fiatalon, 35 éves korában egyetemi tanárrá nevezték ki, 1961–1969 között Richard Titmuss társprofesszoraként oktatott és kutatott.

A London School of Economics a 2. világháború utáni évtizedek meghatározó jelentőségű szociálpolitikai műhelye, ahol Donnison mellett olyan nagy hatású tudósok dolgoztak együtt, mint – csak a legismertebb neveket felsorolva – Titmuss, Brian Abel-Smith, Peter Townsend. Valamennyien hasonlóan gondolkodtak a szegénységről és a társadalmi egyenlőtlenségekről, és jelentősen hozzájárultak a brit jóléti állam, illetve az elméleti szociálpolitika fejlődéséhez. Kutató munkája során David Donnison mindig fontosnak tartotta, hogy a felmérések adatainak elemzése mellett beszéljen is az általa vizsgált csoportokba tartozókkal

és megpróbálja megérteni őket. Ezek az interjúk ugyanolyan fontos szerepet játszottak tanulmányai készítésekor, mint az empirikus adatok. Mindez hozzájárult ahhoz is, hogy társadalomszemlélete mély morális tartalommal telítődött és egyre fontosabbnak tartotta a gyakorlati tevékenységet, a politika befolyásolását.

David Donnison hamar ismertté vált politikai tanácsadóként és szakértőként. Az 1960-as években több lakáspolitikai témájú könyvet publikált (pl. 1967-ben a *Government of Housing*-ot, amit 1982-ben *Housing Policy* címmel újra kiadtak) és részt vett a nagyvárosok lakásviszonyaival foglalkozó parlamenti vizsgálóbizottságokban. Az 1960-as évek végén már az állami iskolákkal foglalkozó vizsgálóbizottság elnöke, az ő neve alatt jelent meg a bizottság 2. jelentése 1970-ben. Ezekben az években több más, szegénységgel és közoktatással foglalkozó bizottság munkájában is részt vett. 1969-ben az 1966-ban alapított Centre for Environmental Studies (CES) igazgatója lett, ebben az – urbanisztikai és környezetvédelmi kutatások központjának számító – intézetben dolgozott 1976-ig.

Gyakorlati tanácsadóként és szakértőként végzett munkái közül a Supplementary Benefits Commissionban (SBC) végzett a legfontosabb. A bizottságban először Titmusst követve 1973-ban alelnök, majd 1975-től elnök. Rá jellemző módon a feltétellel fogadta el a megbízatást, ha a bizottság évente független jelentéseket tehet közzé az általa feltárt problémákról. 1980-ig dolgozott a bizottságban, az itt szerzett tapasztalatairól jelentette meg 1982-ben *The Politics of Poverty* című, a szociális biztonsági rendszer progresszív átalakítása útjában álló nehézségekkel foglalkozó könyvét.

Az 1979-ben kormányra kerülő Margaret Thatcher gyorsan megszüntette az SBC-t és a CES-t is, amit Donnison később úgy kommentált, hogy „Margaret Thatchert velünk ellentétben egy cseppet sem érdekelték az emberek”. Visszatérve a felsőoktatásba, 1980 és 1991 között a Glasgow-i Egyetem Városi és Regionális Tervezés Intézetének professzora lett.

A Glasgow-ban végzett munkájára jelentős hatással voltak az SBC-ben szerzett tapasztalatok. Mint írta, „az ország legszegényebb embereivel való találkozás forradalmasító tapasztalat volt”. Az 1980-as években figyelme a szegénység és a lakóhely kapcsolatára irányult. Kutatásai és gyakorlati tevékenysége segítségével Glasgowban nagy figyelmet keltő – főleg a közösségek és a szociális bérlakásokban élők által vezetett – lakóközösségi modellprogramokat indított. David Donnison a közösségek által vezetett és a bérlők aktív részvételével folyó változások szószólója és előmozdítója lett. Ezzel tulajdonképpen visszatért a pályája kezdetén öt leginkább foglalkoztató problémához és kutatási területhez: a szociális lakásszektornak a lakók bevonásával folytatott, igazságosabb és nagyobb jólétet eredményező átalakításához.

A Glasgow-i Egyetemen 1982-től a Skót Lakásügyi Kutatócsoport társigazgatója. Ebből jött létre később az Egyesült Királyság Lakásügyi Kutatóközpontja, majd végül az Urbanisztika Intézet, a világ egyik legjobb lakásüggyel és városfejlesztéssel foglalkozó kutatóközpontja.

Nyugdíjazása után is aktív maradt, ezt mutatják az ekkor született könyvek is: *Policies for a Just Society* (1997), *Speaking to Power: Advocacy for Health and Social Care* (2009), az emlékeit összegző *Last of the Guardians: A Story of Burma, Britain and a Family* (2005).

David Donnison először 1951-ben házasodott meg, egy oxfordi diáktársát vette el. A házasságból két lány és két fiú született, és rajtuk kívül örökbe fogadtak egy fiút. 1979-ben elváltak és Donnison 1987-ben ismét megházasodott, Kay Carmichaelt, SCB-beli munkatársát véve el. 2009-ben felesége meghalt, a veszteség nyomán érzett fájdalom ihlette verseskönyve 2011-ben *Requiem for Kay* címmel jelent meg.

Nyugdíjasként festgetett, rajzolt, verseket írt és klasszikus zenét játszott. Skócia majdnem összes nagyobb taván szörfözött és minden évben hosszú időt töltött az ott élő közösség tagjaként egy skót szigeten, Easdale Islanden. Élete során sok elismerést kapott, számos egyetem díszdoktora lett, de rá jellemző módon állami kitüntetést nem fogadott el.

David Donnison halálával a szociálpolitika nagy korszakának egyik utolsó képviselője távozott. Halála a szakma egészségének vesztesége, hiányát még sokáig érezni fogjuk.

## DAVID DONNISON ELŐADÁSA\*

Nyilvános előadás David Donnison 80. születésnapja  
alkalmából rendezett ünnepségen.  
University of Glasgow, 2005. október 26.

*Vándor: nincs előtted kitaposott ösvény.  
Lépted nyomán lesz ösvénnyé a tér.*  
(Antonio Machado)

### Bevezetés

Arra szeretnék visszaemlékezni, hogy életem során hogyan fejlődött a munkaterületem, milyen hosszú távú változások történtek a szociálpolitika alapvető prioritásaiban és milyen változások mentek végbe a politika formálásában. A hatalmas rendszer és a politikai folyamatok olyan átalakulására gondolok, amelyek alakítják a politika által választott ösvényeket.

Minden generációban vannak olyan emberek, akik pontosan emlékeznek arra, hol voltak, mikor először hallottak olyan eseményekről, amelyek alapvető befolyást gyakoroltak a gondolkodásukra. Nem tudom megmondani, hol voltam, mikor meghallottam, hogy meggyilkolták John Kennedyt, de emlékszem annak a cirkálónak a hídjára, amin fiatal tengerészcadétként álltam, és az Indiai óceánt körülvevő meleg, fekete éjszakára, amin keresztül hajóztunk, amikor a rádióból meghallottam az 1945-ös választás eredményeit. Mindenki máshoz hasonlóan meglepett, de egyúttal le is nyugözött a hír.

Az 1930-as években felnövő iskolásként hallottam a Westminster elé vonuló munkanélküliek hiábavaló éhségmeneteiről, a megosztott Munkáspárt eredménytelen szavazatszerző próbálkozásairól, a fasizmus ellen elvesztett spanyolországi háborúról, a japánok Kínában elkövetett szörnyűségeiről, Mussolini Abesszínia ellen indított hódító hadjáratáról, és a nácik szakszervezeti aktivisták, szocialisták és zsidók ellen elkövetett borzasztó tetteiről – és arra a következtetésre jutottam, hogy a jó fiúk mindig veszítenek, és a rosszak győznek. Olvastam Yeats verseit, aki oly elevenen foglalta össze ennek az időszaknak a lényegét.

---

\* David Donnison Lecture

*Public Lecture and Reception to mark the 80<sup>th</sup> Birthday of Professor David Donnison Emeritus Professor and Senior Hon Research Fellow 6.00 pm on Wednesday 26 October 2005. The Western Infirmary Lecture Theatre, University of Glasgow.*

„Vérszutykos ár csatangol s mindenütt  
megfúl az ártatlanság ünnepe.  
A jóknak nincs hite, a gonoszok  
intenzitása véres szenvedély.”  
(Nagy László fordítása)

Most végre a jó fiúk nyertek. Megnyertük az osztályharcot is?

Milliók éreztek ugyanígy. Mikor a hajóm hazatérve kikötött, 48 órás eltávozáson voltam és egy – Reading vasútállomásán rekedt – vonat folyosóján álltam, ami tömve volt álló katonákkal. Két fekete ruhás és keménykalapos civil sietett végig a peronon, azt keresve, hogy fel tudnak-e szállni valahol, majd megfordultak és azt mondták, hogy inkább elmennek egy első osztályú kocsiba. A mellett álló matróz kihajolt az ajtóból és utánuk kiáltotta: „Első osztály? Első osztály? Ha vége lesz ennek a háborúnak, akkor nem lesznek többé ezek az átkozott osztályok sem.” – visszhangzott a hangja az állomáson. Éreztem a folyosón álló összes ember felé áradó kimondatlan támogatását.

Szeretnék elmondani egy másik történetet is, amit néhány napja olvastam.

Egy személyi gondozási tervről van szó, amit nemrég készített egy korábbi hallgatónk. Képzeldjenek el egy könyvet tele szavakkal, képekkel, orvosi receptekkel, nevekkel és címekkel... az egész egy, a húszas évei elején járó fiatal nő – nevezzük Sandrának – érdekében készült. Sandrának gyakorlatilag nincsenek végtagjai és nem tud járni, felülni és önállóan enni. Két ember kell ahhoz, hogy az ágyból egy emelőszerkezettel a székbe ültessék, vagy hogy elvigyék az uszodába, amit rendszeresen látogat. A gondozói – egy átlagos héten legalább 9 szervezettől legalább 32-en jönnek hozzá – azt gondolták, hogy Sandra nem tud beszélni. De az előbb említett – már végzett – hallgatónk, aki Sandra érdekvédelmi tanácsadója<sup>1</sup>, Sandrát és a szüleit hallgatva rájött, hogy több mint húsz olyan szót és hangot ismer, amelyeknek jelentése van, és amiket Sandra elég jól megért. Ezenkívül vannak reményei és félelmei, barátai, akikkel szeret együtt lenni, a jövővel kapcsolatos vágyai... A személyes gondozási terve elmagyarázza ezeket és még sok minden mást is: milyen ételeket lehet és milyeneket nem, milyen jellegű mozgások ártanak neki, milyen gyógyszerekre van szüksége, és még sok egyéb dologról is szó esik. A gondozási terv fényképekkel illusztrálva megmutatja, hogyan kell felemelni és mozgatni, és hogyan kell elvinni az uszodába. Ugyanilyen fontos, hogy összehozta a három tucat ápolónőt, szociális munkást és gondozót – akiknek többsége soha nem találkozott korábban egymással –, és segítette nekik megismerni egymást, segítette őket abban, hogy közösen találják meg, miként segíthetnék Sandrát legjobban abban, amit tenni szeretne. Mindez közösen érzett büszkeséggel töltötte el őket, mivel jobbá tették egy általuk megismert ember

<sup>1</sup> Az angol eredetiben *advocate*. Mivel a szónak, illetve az adott tevékenységnek nincs megszokott és elfogadott magyar megfelelője, ezt a kifejezést használom. Ugyanígy járok el a szó más alakú megjelenései – *advocacy movement*, *advocacy agency*, *advocacy service* – esetében is. (a ford.)

életét. És mivel a szervezetek változnak, a bennük dolgozók is cserélődnek, és Sandra szükségletei is változhatnak, folyamatos kapcsolatban kell a továbbiakban is lenniük, hogy rendszeresen módosíthassák a gondozási tervet.

A továbbiakban arról szeretnék beszélni, hogy ez a két történet, amelyet több mint hatvan év választ el, mégis miként kapcsolódik egymáshoz.

## Politikák és hatalmi rendszerek

Menjünk először vissza 1945-be a vonaton álló katonákhoz. Miért voltak olyan dühösek? Több mint egy évszázadon át a nemesek – akik a földbirtokukból vagy valamilyen üzleti tevékenységből szereztek a pénzüket – voltak a politikai és polgári vezetőik. Még mindig ismerősen hangzanak a nagy nevek: a Cadburyk és Chamberlainek Birminghamban, a Rowntreek Yorkban, a Rathbone-ok Liverpoolban... A szociális közigazgatás és a szociális reform lehetőséget adott a hatalmi rendszerből lényegében kizárt nőknek, hogy vezető szerepet játszanak nemzetük történelmének alakításában: Josephine Butler, Florence Nightingale, Octavia Hill, Beatrice Webb, Eleanor Rathbone... olyan nevek, amiket még ma is nagyra tartunk. De rajtuk kívül is sok ezer olyan ember volt, akik nem lettek olyan híresek és kevésbé ismert helyeken tevékenykedtek.

A nemesi osztályba nem csak liberális hölgyek tartoztak. A Manchesteri Egyetem Közegészségtani Intézetében volt tudományos pályafutásom első munkahelye. Dr. Metcalfe Brown, az intézet professzora mesélt nekem arról, hogy kezdő egészségügyi szakértőként miként kapta meg az 1920-as években Kent egyik vidéki körzetében a tisztiorvosi állást. Az állásinterjún egyetlen kérdést tettek fel: „Vadászik?“, amire jó érzékkel azt válaszolta, hogy „Igen”. Hónapokkal később be kellett záratnia a helyi régi iskolát, aminek az épülete egyértelműen alkalmatlan volt emberi használatra. Az illetékes bizottság elnöke azonnal berendelte a város-házára és mikor meglátta, ezt mennydörögte: „Csak azért neveztük ki, mert azt mondta, hogy vadászni fog. Soha nem volt kinn a kutyákkal. És most be akarja zárni az iskolámat!” – azt az iskolát, amit az ő családja alapított és építtetett.

A politikát akkoriban uraló nemesi osztály sok tagját komolyan foglalkoztatta a szegénység. Szegénnytörvényeink a Tudor korszakig nyúlnak vissza és majdnem az összes szociális szolgálatunk e törvények keretében született. Még mindig magunkon viseljük ennek a múltnak a nyomait, Európában nálunk élnek a legtöbben rászorultság-vizsgálathoz kötött segélyeken. Egyetemünkön a szegénységkutatás az egyik legerősebb kutatási terület – és valószínűleg egész Európában nálunk folyik a legszínvonalasabb munka ezen a téren. Bár voltak humánus – akár forradalmi – reakciók is, de a szegénységre irányuló kiemelkedő figyelem mindig azt a hitet erősítette az emberekben, hogy a szociális problémák okai „ott másutt”, rajtunk kívül, más emberekben vannak, és ezeknek a más embereknek a hibái jelentik a „problémát”.

Az évszázadok folyamán különböző módon neveztük ezeket az embereket: „pauperek” a 19 század elején, de a század végén már „érdemtelen szegényeknek” nevezték a karitatív szervezetek azokat, akikkel nem kívántak bajlódni. A „szociálisan problémás csoport” megnevezést az eugenika hívei találták ki a 20. században; a „problémás családok” kifejezés a 2. világháború alatti években született; legutóbb pedig jött az „underclass”. A társadalomkutatások mindegyik elnevezést megcáfolták, bebizonyítva, hogy nem jelölnek világosan azonosítható csoportot. De mindegyiket gyorsan követte valamilyen új elnevezés, mivel ezek a címkék a használóik pszichológiai és politikai szükségleteit elégítik ki. Közben pedig a többiek, „bennünket”, ellentétes jelentésű szavakkal illetnek: „rendes, tisztességes, keményen dolgozó családok” az éppen használatos kedvelt kifejezés.

A nemesség elképzeléseiről és előítéleteiről képet kaphatunk a Skót Keresztényszocialista Unió 1909-ben Rothesay Hydroban tartott konferenciájáról készült jelentésben. A polgármester tartott egy beszédet és ebben azt mondta, hogy az ország jövője „azon múlik, hogy a nemzet akarata érvényesül-e a férfias jellem formálásában; hogy tiszteljük-e az olyan tulajdonságokat, mint a becsületesség, tisztesség, erkölcsösség, hűség és igazmondás, vagy a szabadság legitim megnyilvánulásaként elfogadjuk a henyélést, nemtörődömséget, csalást, mulatozást.” Egy másik szónok azt mondta, hogy „a csavargókat és naplopókat el kell különíteni és meg kell akadályozni, hogy másokat megfertőzzenek, különösen pedig a szaporodásukat kell meggátolni.” Sok más is elhangzott ugyanebben a szellemben – figyelmeztető jele ez annak, hogy könnyen ugyanarra az ösvényre tévedhettünk volna, amin később a nácik jártak. És tudjuk, hogy ebben az esetben mi lett volna Sandra sorsa.

A munkásosztály nagyon jól megértette, hogy mi történik. A „The Ragged Trousers Philanthropists”<sup>2</sup> olyan könyv, ami világosan leírja ezt. Beatrice Webb – akkor még Beatrice Potter néven – London East End városrészének nyomornegyedeiben töltve a tanulóidejét, egyszer elment egy főzésről szóló bemutatóra, ahol egy karitatív munkát végző hölgy arra tanította a munkásnőket, miként tudnak a zárás előtt a piacokon fillérekért megvásárolható halfejekből levest készíteni. Az előadását azzal fejezte be, hogy „Van valakinek kérdése?” Némi szünet után valaki hátulról megkérdezte: „Kik ették meg a halat?”

<sup>2</sup> Robert Tressell 1914-ben megjelent könyve (magyarul kb. „A szakadt nadrágos filantrópok”) az angol munkásosztály történetének egyik legautentikusabb leírása, egyúttal időtlen történet a szocializmusról, a politikai ébredésről és az osztályharcról. (a ford.)

## A közszolgálati szakmák térnyerése

A 2. világháború után az átfogó jóléti állam felépítése nyomán sokan gondolták, hogy a teljes foglalkoztatás, a dolgozni nem tudóknak nyújtott megfelelő szintű szociális juttatásokkal együtt, megszünteti a szegénységet. Egy időre megváltozott a nyilvános viták hangneme. „Politikailag inkorrekt” lett volna, ahogy ma mondanánk, a szociális juttatások munkaösztönzésre vagy közmorálra gyakorolt hatásait firtatni, mikor a polgári vezetők azokról a korábbi bajtársaikról szónokoltak, akikkel együtt harcoltak az ellenséges bombatűzben. De ez nem tartott sokáig.

A változást az jelentette, hogy a nemességtől a közszolgálati szakmák vezetői vették át a hatalmat. Mikor a háború befejeződött, milliók tértek haza egy szétrombolt és csődbe jutott országba. Ennek ellenére megőrizték a tisztességes bérek fizetésével együtt kialakított teljes foglalkoztatást, és – a később elterjedt elnevezéssel – felépítettek egy „jóléti államot”. Az egész roszkatag rendszert egy kimondatlan, de hathatós egyezmény tartotta fenn. A paktum a szervezett munkások (azok az emberek, akik a tanulás, az egészségügyi ellátás, a nyugdíjak, a jogi szolgáltatások, – és növekvő mértékben – a lakhatás terén az államtól függtek) és a közszolgálati szakmák (orvosok és ápolónők, tanárok, társadalombiztosításban dolgozók, szociális munkások, a tervezők, lakásügyi vezetők és ügyintézők – olyan emberek, akik e szolgáltatások nyújtásából éltek) között jött létre. Ennek a paktumnak a maradványai még mindig láthatók a Munkáspárt ágazati értekezletein (mármint azokban az ágazatokban, ahol még biztosítani tudják a határozatképességet).

Az egyetemek döntő szerepet játszottak ebben a paktumban, mivel a működésük jórészt azon múlt, hogy ezeknek a szakmáknak az utánpótlását biztosították és kutatásokat végeztek az adott területek problémáiról. A 20. század második feléig a brit gazdaság a londoni City kivételével nemigen foglalkoztatott egyetemi végzettségű embereket, legfeljebb csak egy kevés tudóst és mérnököt, akiket technikusokként kezeltek – „on tap but not on top” (a csapnál, de nem a csúcson) volt a helyzetüket szemléltető gyakran használt kifejezés. Még a kormány is csak a tudományos intézeteibe és a karcsú adminisztrációjába vett fel diplomásokat.

Az 1950-es években Metcalfe Brown professzor már azt mondta a hallgatóinak, hogy mindig jóval a bizottságuk összejövetele előtt készítsék el a bizottsági ülés jegyzőkönyvét – de ügyeljenek arra, hogy csak az ülés után adják oda a bizottság tagjainak a feljegyzést. R. A. Butler, a háborús időszak koalíciós kormányának minisztere annak a törvényjavaslatnak az előkészítése során, amiből aztán a nagy Oktatási Törvény lett, évekig tárgyalt püspökökkel, gyülekezetek vezetőivel és a tanári szakma képviselőivel. Aneurin Bevannek a következő kormányból hónapokig kellett tárgyalnia orvosi kollégiumokkal, londoni klinikákkal és az orvosi szakma vezetőivel, mielőtt össze tudta rakni azt a törvényjavasla-

tot, ami később létrehozta az NHS<sup>3</sup>-t (Nemzeti Egészségügyi Szolgálatot). Mint később elmondta, csak azért sikerült összehoznia a törvényjavaslatot, mert „begtömtem a szájukat arannyal”.

Néha az is fenyegetett, hogy polgárháború tör ki e nagyhatalmú közszolgálati bárók között. (Metcalfé Brown mondta, nem érti, hogy az én tanszékelem oktatói miért pazarolják az idejüket szociális munkások képzésére. „A védőnőim – mondta – az egészet megcsinálhatnák.”). De civil társadalmunk két régi jellemzője bizonyos tájékozódási képességet és társadalmi gyökereket biztosított a rendszernek.

Az egyik a helyi önkormányzat volt, amely olyan terepet biztosított a civil vezetőknek, ahol a közszolgálati szakmák kommunikálni tudtak egymással, új programokat és gyakorlatokat alakíthattak ki, és ahol nagyra tartották őket. A vezető politikusok – Neville Chamberlain, Herbert Morrison, Clement Attlee, Aneurin Bevan és sokan mások – helyi önkormányzati tanácsosként kezdték a pályafutásukat. Sok olyan dolog, amit ma természetesnek veszünk a közszolgáltatásokban, a helyi önkormányzatokban alakult ki: az első közkórházak, tisztavízszolgáltatás, jól működő csatornahálózat, gáz- és elektromos áramszolgáltatás, a később politechnikummokká és egyetemekké váló kollégiumok, jó minőségű szubvencionált bérlakások, veszélyeztetett gyerekekről való gondoskodás, általános középiskolák... mind olyan újítások, amelyek gyakran a központi kormány ellenkezése dacára valósultak meg.

A másik olyan nagy terepet, ahol az összes érintett fél találkozhatott a szociális problémákról alkotott véleményünk megváltoztatására és az általuk képviselt nézetek érvényre juttatására, a parlamenti és egyéb vizsgálóbizottságok jelentették – viktoriánus találmányok, amik még mindig prosperálnak. A bejártot rituálénak megfelelően masszív munkával gyűjtik az adatokat és bizonyítékokat, keresztkérdésekkel bombázzák a tanúk százait, statisztikákat állítanak össze, járják az országot és tanulmányozzák más országok gyakorlatát. Gyakran három évnél is hosszabb ideig tart a munkájuk, így a nagy nyomás alatt levő minisztereknek nagyszerű eszközül szolgáltak arra, hogy a következő választások befejeződéséig jegeljék a zűrösebb problémákat. De a fontosabb tanúk beszámolóit közzétették és kritizálták a nagy példányszámú újságokban és a tudományos szakfolyóiratokban; jelentéseik megjelenése után a bizottságok vezető tagjainak hónapokat kellett annak magyarázatával és védelmével tölteniük, amiket a politikai gyűléseken és a szakmai konferenciákon mondtak az egész országban. E jelentések egy részét figyelmen kívül hagyták, vagy az események túlhaladták őket, de a többiből a társadalmi haladás nagy mérföldkövei lettek. Az egész folyamat – amelynek kutatóként, tanúként, bizottsági tagként és elnökként sokszor részese voltam – sok tanulással szolgálhat a közoktatásban és a szociális reformok születése szempontjából.

<sup>3</sup> National Health Service

A közszolgáltatásoktól leginkább függő emberek hangja nemigen hallatszott egyik terepen sem. A helyi önkormányzatok és a nagy nyilvános vizsgálatok egyre nagyobb figyelmet szenteltek a nők, az etnikai kisebbségek, a fogyatékos-sággal élők, a leszbikusok és melegek, az egyedül álló szülők és mások érdekeit képviselő, egyre jobban szervezett nyomásgyakorló csoportok érveinek. Ezek a csoportok azért harcoltak, hogy méltányosabb részt kapjanak az egyenlőtlen társadalom által kínált jó dolgokból. Magát az egyenlőtlenséget nem kérdőjelezték meg. Viszont amikor eljutottak odáig, hogy tényleges cselekvést javasoljanak, a közszolgálati szakmák vezető képviselői megvétózták ezeket a javaslatokat. A nézeteik meghatározták, hogy melyik javaslat érdemelt – és melyik nem – komoly figyelmet.

Az eredmény világosan látható a jegyzőkönyvekben. Az egészségügyi ellátással kapcsolatos, az 1930-as évekig visszanyúló vizsgálatok sorozata egy, a kórházak és a gyógyító orvoslás által uralt NHS-t eredményezett. Az olyan emberek, mint Richard Titmuss, Richard Doll és Gerry Morris, a kezdetektől végzett fél évszázados munkával tudták csak elérni, hogy komolyabb figyelmet fordítsanak a prevencióra és az alapellátásra. A Robbins Jelentés az egyetemek nagyarányú fejlődéséhez vezetett, főleg olyan enyhén hanyatló övezetekben és nagy székességházakkal rendelkező városokban, ahonnan egy nap alatt megjárható volt London oda-vissza vonattal, és így részt tudtak venni a fővárosban tartott szakmai és politikai találkozókön; olyan helyek voltak ezek, ahol a főnökök és a professzorok szeretnek lakni. Egészen addig figyelmen kívül hagyták az oktatási szakértők, például Alan Little és Asher Tropp arra vonatkozó javaslatait, hogy a munkásosztálybeli családok számára kerékpárral és busszal jobban megközelíthető iparvárosi központokban létesítsenek oktatási intézményeket, míg egy generációval később megjelentek a politechnikumok. Mikor a Plowden Bizottság azt ajánlotta, hogy a tanárok munkáját alacsonyabb képzettségű, de a gyerekek segítségéhez jó képességekkel rendelkező asszisztensek segítsék, a Tanárok Országos Szervezete dühös kritikát fogalmazott meg a „felhígulás” veszélyével szemben. Egy generációval később ezt a zárt szakma fenntartását célzó makacs törekvést is sikerült legyőzni.

A történet, amit önöknek mesélek, segít megmagyarázni, hogy miért nem vált valóra annak a 19 éves embernek a reménye, hogy a Munkáspárt 1945-ös győzelme az osztályharc végéhez vezet. Néhány igazságtalanságot tényleg orvosoltak, egyes területeken enyhítették a nélkülözést és a nehézségeket, de a jóléti állam különböző helyszínein, az osztálytermekben és a klinikákon megmaradtak azok a konfliktusok, amik korábban is elválasztották a munkásokat a főnököktől, a parasztokat a földbirtokosoktól, a hatalom nélkülieket a hatalmat birtoklóktól. Sok olyan ember tanúsíthatja ezt, aki nem volt parlamenti vizsgálóbizottság tagja és nem tanít egyetemen. Mindannyian ismerik azt az éneket, ami arra emlékeztet bennünket, hogy „Nem dobhatsz le egy lekváros kenyeret egy húszemeletes ház-

ból<sup>4</sup>. Talán emlékeznek az ilyen bérlakások dohosságáról és nyirkosságáról szóló hivatalos jelentésre, ami arra a következtetésre jutott, hogy a lakások bérlői „túl hevesen lélegeznek”. Nem tudom, ismerik-e a viccet, amit először Easterhouse<sup>5</sup>-ban halottam: „Hogy hívnál száz halott lakásügyi tisztviselőt?” „Kezdetnek...”

Ezek nemcsak városi legendák. Vannak olyan barátaim, akik a város déli részén fekvő, önkormányzati bérlakásokból álló lakótelepen laktak – a lakások ma már a lakók vagy a lakásszövetkezet tulajdonában vannak. Azt mondták nekem: „Mi mindent tudunk a társadalmi kirekesztésről. Munkahelyeket biztosít azoknak az embereknek, akik kirekesztenek bennünket.” Egy körülbelül százfős közösségről van szó, utcájuk a lepusztulás és elnéptelenedés képét mutatta. De átalakították, megváltoztatták az utcát: először segíteni kezdték a támogatásra szoruló szomszédjaikat; utána lenyírták a fűvet és a sövényt a házaik körül, megjavították és újrafestették a falakat és a bejárati lépcsőket, és a közösségi tevékenységekbe bevonták a gyerekeiket is. Mindez rengeteg munkába került, minden fizetség nélkül. Ezeknek az embereknek sok szomorú tapasztalata volt a közszolgáltatásokkal és nemigen kaptak segítséget a politikai képviselőiktől sem. Most pedig bezárják a jó kis általános iskolájukat – azon kevés közszolgáltatás egyikét, amiben bíznak – és összevonják számos másikkal egy távoli nagy intézménybe, aminek nincsenek helyi gyökerei. Az iskola körüli zöld teret, ahol az iskolai szünidőkben és nyári estéken a gyerekek játszottak, már kerítéssel vették körül, hogy eladják a területet magánfejlesztőknek és a szomszédos teniszkлубnak, amelynek tagdíjait csak azok engedhetik meg maguknak, akik a közeli villákban laknak. Az osztályharc a szemünk előtt folytatódik. És az állam – amelyet a munkáspárti városi tanács jelenít meg – nem a vesztesek oldalán áll.

## A szakmák trónfosztása

A brit ipar generációkon keresztül képtelensége arra, hogy a legokosabb és legiskolázottabb fiatalokat nyerve meg magának, és sok dolgozó elidegenedése a főnökeiktől és politikai vezetőitől – az 1970-es években az exportiparunk jelentős részének az összeomlásához, a felelős szakszervezeti vezetők elutasításához, a 20 százalékos inflációhoz, „rosszkedvünk teléhez”<sup>6</sup> és egy újfajta konzervatív kormány visszatéréséhez vezetett.

A közszolgálati szakmákban elkövetett hibák is szerepet játszottak ebben a történetben. A szolgáltatások felhasználói túl gyakran érezték őket idegennek – kompetenciájuk, tiszteletteljes viselkedésük és figyelmességük hiánya miatt. Ami azt jelentette, hogy ezek a szakmák nem eresztettek erős gyökereket azokban

<sup>4</sup> „Ye cannae fling pieces frae a twenty-story flat”. Részlet az 1960-as években keletkezett The Jeely Piece Song című népszerű skót dalból, ami humoros formában beszél az új szociális lakásépítési politikának a gyerekek étkezési szokásaira gyakorolt hatásáról. (a ford.)

<sup>5</sup> Glasgow keleti részén levő külváros (a ford.)

<sup>6</sup> Utalás John Steinbeck könyvére. (a ford.)

a közösségekben, akiknek szolgáltattak. Így amikor Margaret Thatcher rohamot intézett ellenük, és sokan közülünk itt ebben a teremben tiltakoztunk szakszervezeteink és szakmai szervezeteink zászlói alatt, a diákok és egyetemi hallgatók, a tanácsi bérlakásokban élők, az orvosok páciensei és a szociális munkások kliensei nem tartottak velünk. Thatcher észrevette és ki is használta ezt.

A vizsgálóbizottságokat megszüntették – kezdve (természetesen) rögtön a jövedelem és vagyon eloszlását kutató parlamenti vizsgálóbizottsággal. Sir Keith Joseph, Margaret Thatcher legfőbb tanácsadója azt írta, hogy Britanniában nincs szegénység. Ami miatt a szegénység lobby panaszkodik, az nem szegénység, hanem egyenlőtlenség – ennek az áldásos hatásából viszont nem kevesebb, hanem még több kell. A helyi önkormányzatokat gyorsan megfosztották jogosítványuktól. Az egyetemeket olyan értékelési rendszernek rendelték alá, ami ellenőszította a politikai vitákban való részvételüket. A közszolgálati szakmák, amelyek olyan nagy szerepet játszottak ezekben az intézményekben, Thatcher számára a problémát és nem a megoldást jelentették. Korábban Butler és Bevan hónapokig és évekig tárgyalt velük a szükséges reformokról, Kenneth Clark, a Thatcher kormány tagja viszont egyszerűen bejelentette a közszolgálatokat érintő, hosszú évek óta legnagyobb reformokat. A Közszolgálatok vezetői, velünk együtt, Clark „Ma” elnevezésű programjából értesülhettek a terveiről.

A Thatcher kormányok nagymértékben támaszkodtak a politikailag elkötelezett „agytrösztk” tanácsaira, ezekből verbuválták a tanácsadóikat. Ezek az emberek politikai pamfleteteket és véleménycikketeket írtak a konzervatív sajtóba, nem pedig tanulmányokat lektorált szaklapokba. A sikerességüket azzal mérték, hogy a miniszterek hány javaslatukat fogadták el és hány embert alkalmaztak közülük – és nem azzal, hogy a kutató kollégáik hányszor idézték őket a tanulmányaikban. Tony Blair néhány dolgot egészen máshogy csinált, de nem fordította vissza ezeket a politizálási folyamatokban bekövetkezett változásokat. A helyi önkormányzatok tovább gyengülnek, és még több politikai tanácsadót neveznek ki – csak most éppen más politikai színezetű agytrösztkből.

Ebben az új rendszerben konzervatív és munkáspárti kormányok alatt is születtek olyan jó ötletek, amik korábban megtörték volna a közszolgálati szakmák ellenállását. Ugyanakkor ez az új rend a felelős a brit közigazgatás néhány nagy katasztrófájáért is. A fejadó, az az elképzelés, hogy a börtön jó megoldás a problémák kezelésére („a börtön működik”), a Gyermektámogatási Hivatal létrehozásának a körülményei szemléltethetik azokat a reformokat, amelyek alapos vizsgálat, nemzetközi összehasonlítás és jól informált szereplők részvételével folyó nyilvános viták esetén nem születtek volna meg. Közben azoknak az embereknek, akik nem tagjai parlamenti vizsgálóbizottságoknak, vagy nem tanítanak az egyetemeken, még kevesebb esélyük van arra, hogy azokon a parlamenti folyosókon hallathassák a hangjukat, ahol az agytrösztk munkatársai és a politikai tanácsadók működnek.

## Új prioritások kialakulása

Lehangolónak tűnhet a történetem. De úgy gondolom, hogy most olyan új fejlemények történnek, amelyek hosszú távon ugyanolyan fontosak lesznek, mint az 1945-ös választásokat követő események. A szegénységgel kapcsolatos történelmi, de ambivalens viszonyunk – egyszer emberi módon segíteni, máskor büntetni akarták őket – változik és előtérbe kerülnek az egyenlőséggel, társadalmi igazságossággal, társadalmi kirekesztéssel, emberi jogokkal és a társadalmi tőkével kapcsolatos kérdések. Az, hogy ilyen sok szót használunk a változások leírására, mutatja, hogy jó néhány kérdéstről van szó. De az eltérő kiindulópontú, különböző érdeklődésű és motivációjú emberek a középponti kérdéseket tekintve egy irányba tartanak.

Először is itt van a „boldogság” központú megközelítés, amely a „szubjektív jólléttel” foglalkozik. Olyan emberek képviselik ezt a felfogást, akik felismerték, hogy a kormányok boldoggá akarják tenni a lakosságukat, de a boldogság nem érhető el egyszerű gazdasági növekedéssel a tulajdonunkban levő javak mennyiségének növelésével. Inkább függ egyrészt attól, hogy mennyire fogadnak be és ismernek el azok a közösségek, amelyekben élünk, másrészt függ a mi saját és más emberek státusza és életszínvonala közötti (tudatos és öntudatlan) összehasonlításoktól.

Másodszor, van egy „környezetvédelmi” felfogás, amelyet azok az emberek képviselnek, akik szerint véges erőforrásokkal rendelkező bolygón élünk, és a szakadatlan gazdasági növekedés mindannyiunk vesztét fogja okozni. Mivel a gazdasági növekedésnek korlátai vannak, többet kell foglalkoznunk azzal, hogy miként osszuk el – a nemzeteken belül és a nemzetek között – azt, amink van. De ezt az üzenetet nem könnyű megértetni a nagymértékben egyenlőtlen társadalmakban, ahol a szegények a túlélésükért küzdenek, a polgártársaiktól elszigetelt gazdagok pedig azzal próbálják igazolni a létezésüket, hogy több és nagyobb házat, ragyogó autókat és ragyogó feleségeket szereznek maguknak.

Harmadszor, van egy „közegészségügyi” alapú érvelés, amelyet azok az emberek képviselnek, akik szerint a gazdagabb országokban az egészség, a várható életkor és a boldogság nem az átlagjövedelemtől vagy a gazdasági növekedés ütemétől függ, hanem a megtermelt javak elosztásától – az egyenlőbb társadalmakban élők egészségesebbek, boldogabbak, jobban bíznak egymásban és kevésbé erőszakosak. A szociális tőke fontosabb a gazdagságnál. Ezeknek a felismeréseknek radikális politikai következményei vannak: első lépésként búcsút kell mondanunk a gazdasági növekedéssel régóta folytatott szerelmi viszonyunknak.

Negyedszer, van egy „kommunitárius” irányzat, olyan emberekkel, akik szerint a helyi csoportokat megerősítve decentralizálni kell a hatalmat, és minden szervezetnek – államinak, önkéntesnek és piacinak – az általuk kiszolgált emberek akarata szerint kell tevékenykedniük, elősegítve, hogy erősebben beágyazódjanak a közösségeikbe és növelve a szociális tőküket. Ez csak úgy érhető el, ha

mindenkit megbecsüléssel és tisztelettel kezelünk, és a társadalmunk által eddig elértnél nagyobb gazdasági és társadalmi egyenlőséget valósítunk meg.

És lehet még egy ötödik motiváció is: az az egyszerű, de szilárd morális meggyőződés, hogy a minden nagyváros utcáin látható nyilvánvaló egyenlőtlenségek szégyent hoznak az országunkra, mindannyiunk számára megalázóak, és hogy ennek véget kell vetni.

Az az állítás, hogy az egyenlőtlenség a nemzet legfontosabb problémája, ami ott húzódik minden olyan egyéb baj mögött, amik ellen küzdünk, első hangzásra talán nem nagyon különbözik a szegénységgel kapcsolatos régi aggályainktól. De míg a szegénység másokra – egy kisebbségre – irányítja a figyelmet, azokra, akik a problémát jelentik, az egyenlőtlenséggel és kirekesztéssel kapcsolatos aggodalmak mindnyájunkat bevonnak a képbe. Kérdéseket kell feltennünk társadalmunk egészének egészségéről, a szegényeket és gazdagokat is beleértve, és fel kell ismernünk, hogy ha nem segítjük polgártársainkat abban, hogy részt vegyenek a társadalom életében, akkor valószínűleg hozzájárulunk a kirekesztésükhöz. Az egyenlőtlenség fontos problémaként való kezelésének politikai következményei és az ezekkel kapcsolatos gondolkodásmód különbözik a szegénységgel kapcsolatos vélekedésektől.

## Az érdekvédelmi tanácsadó mozgalom

És most visszatérek Sandra történetéhez, egyéni gondozási tervéhez, és az őt segítő érdekvédelmi tanácsadószolgálathoz. Először is két figyelmeztetés. Egy alapvetően egyenlőtlen társadalom összes igazságtalansága nem orvosolható egy kis támogatással és nem szabad eltúloznunk ennek a mozgalomnak a jelentőségét. Sokkal nagyobb léptékű változásokra van szükség a mai új helyzetben. Másodszor, azok a szervezetek, amikről beszélni fogok, nem az egyedüli érdekvédelmi szervezetek, sokan mások is dolgoznak ezen a területen. Ezzel együtt is elmondható, hogy ez a vállalkozás kicsiben sok mindent megmutat abból a világból, amely felé haladunk.

Nézzük meg először, hogyan kezdődött ez az egész történet. A skót Mentális Egészségügyi Törvénynek az a paragrafusa, amely arra kötelezi a mentális betegségekkel és tanulási nehézségekkel küzdő emberek kezelőit és gondozóit, hogy biztosítsák a pácienseik és gondozottjaik számára a független érdekvédelmi tanácsadószolgálathoz való hozzáférést, bekerült – minden előzetes nyilvános meghallgatás és vita nélkül – a skót parlament elé kerülő törvényjavaslatba. A javaslatot ellenezték vagy kritizálták a helyi önkormányzatok (amelyek azt akarták, hogy az ide szánt pénzt más dolgokra költse), az orvosok és az ápolónők, akik azt állították, hogy ők már most is a pácienseik érdekében dolgoznak, az Állampolgári Tanácsadó Irodák, akik helyeselték a javaslatot, de ők maguk akarták végezni ezt a tevékenységet, és a Skót Ügyvédi Kamara, amelynek képviselői azt írták, hogy ilyen megnevezést csak ügyvédek használhatnak. Ilyen

szakmai nagyságok sűrű falanxával szemben a javaslat soha sem került volna be a törvénykönyvbe a nyilvános vizsgálóbizottságok, és azt ezeket követő fehér könyvek stb. régi rendszerében.

Hasonló okokból bizonytalan a reform elkövetkező évekbeli sorsa. Mivel nincsenek mély gyökerei a társadalomban és nincsenek mögötte nagyhatalmú érdekcsoportok, egy költségvetési megszorításokra sarkalló gazdasági válság, amihez esetleg társul valamelyik érdekvédelmi tanácsadószolgálatnál kirobbanó botrány, könnyen elfújhatja az egész kezdeményezést. Gondoljunk csak arra, hogyan működik a Lomond and Argyll Érdekvédelmi Tanácsadó Szolgálat (ezt ismerem a legjobban, de sok ehhez hasonló van még). A szolgálatban dolgozók Glasgow nyugati határától Argyll tengerpartjáig és az ez utáni szigetekig húzódó nagy működési területükön sok helyen tartanak képzési tanfolyamokat az önkéntes érdekvédelmi tanácsadóknak. Mára már körülbelül 500 ember végezte el ezeket a tanfolyamokat – sokkal több, mint amennyire a Szolgálatnak szüksége van. A kurzusokat a sérülékeny emberek szükségleteiről és jogairól szóló közoktatásba való befektetésnek tekintik. Részt vettem egy ilyen tanfolyamon és tudom, hogy nagyon jó diákjaik vannak.

A Szolgálat tudatosan az önkéntesei munkájára épít. Az önkéntesek egy rövid képzés után a fizetett alkalmazottak segítségével és irányításával dolgoznak, és a Szolgálat eseteinek valamivel több, mint a felével foglalkoznak. A Szolgálat tapasztalatai szerint minden közösségben van valaki, akihez a szomszédok fordulnak, ha problémájuk támad a hatóságokkal. Ezeket az önkénteseket igyekeznek fellelni, akik aztán némi képzésben részesülnek és támogatást kapnak, fizetik az utazási és telefonköltségeiket. Egyébként pedig továbbra is azt csinálják, amit mindig is csináltak. A klienseik közül sokakat bátorít az az érzés, hogy a támogatójuk „az egyetlen olyan ember azok közül, akikkel találkozom, aki nem kap pénzt azért, hogy meglátogat” – ahogy valaki mondta nekem.

Az önkéntesek a jelenlegi és régebbi klienseikkel együtt részt vesznek a Szolgálat irányító testületében és eljönnek a gyűléseire. Ez is egy meghatározó egalitárius alapelve a Szolgálatnak. A hivatásos szakmabeliek is azt mondják, hogy az önkéntesek könnyen hozzászoktak ahhoz, ahogy a kórházak, az ápolónők, a szociális munkások működnek: ez az a világ, ahonnan sokan jöttek. A laikusok nagyobb valószínűséggel kérdezik meg, hogy „Miért kell ezt így csinálni?” Közben az igazgatóság tagjai, akik maguk nem éltek át mentális zavarokat, nagyobb valószínűséggel tanúsítanak tiszteletet a mentális problémákkal küzdők iránt, ha mindig velük együtt dolgoznak.

Az embereknek nyújtott érdekvédelmi tanácsadás segíti őket abban, hogy sikeresebben birkózzanak meg a meglévő rendszerrel. Mikor a hasonló szükségletű és hasonló tapasztalatokkal rendelkező emberek összejönnek, akkor különböző munkaformákat tudnak elképzelni és megvitatni. Ezért a Szolgálat is csoportokkal dolgozik. Vannak a kórházban kezelt páciensek. Egy másik csoport elkészített egy, a hozzájuk hasonló emberek fejlesztését célzó tervet, amit komolyan tanulmányoztak az adott terület Egészségügyi és Szociális Munka Szolgálatai. Már

meg is hívták őket, hogy segítsenek a közszolgáltatásokban dolgozók képzésében – például a buszsofőröknek nyújtott képzésben, akikben tudatosítani kell, hogy egyes utasaik nem tudnak sietni, és szükségük lehet segítségre a fel- és leszálláshoz, a jegy megvásárlásához, vagy leszálláskor az ajtó megtalálásához.

A Szolgálat legutóbbi éves közgyűlésén egy tucatnyi – tanulási nehézségekkel küzdő – ember eljátszott egy megható és egyúttal vidám kis előadást, ami arról szólt, hogy ki-ki közülrük előállt és elmondta, mit szeretne az életében („saját házat”, „egy helyet, ahol összejöhetek a barátaimmal és megihatunk egy italt”, „egy olyan orvost, aki tényleg meghallgat és megpróbál megérteni engem”), majd utána egy közös kórusba álltak össze, hogy együtt mondják el a választ, amit oly gyakran hallanak ezekkel a vágyakkal kapcsolatban: „Hmmm... Hát ez nagyon nehéz lenne!”

Összegezve ezt a rövid vázlatot: a Lomond and Argyll Érdekvédelmi Tanácsadó Szolgálat a többi hozzá hasonlóval együtt alulról történő építkezéssel olyan szolgáltatást nyújt, ami egalitárius, a páciensek szükségleteit és jogait állítja középpontba, és a közösségben gyökerezik. Segítenek jobbat tenni azoknak a hivatásos szolgálatoknak a munkáját, amiktől a klienseik függenek. Az orvosok, ápolónők, szociális munkások és gondozók továbbra is megőrzik a teljes döntéshozatali felelősségüket a munkájukban, de megtanulják (egyenes hamarabb, mások később), hogy jobb döntéseket hoznak, ha gondozottjaik bármit, amit akarnak, magabiztosabban és világosabban tudnak elmondani.

A mentális egészségügyi szolgálataink és a skót parlament történelmében, valamint néhány bátor újító tevékenységében gyökerező véletlen, hogy itt nálunk lett először állami feladattá a független érdekvédelmi tanácsadás biztosítása. De ezzel nem ért véget a történet. Olyan ösvényre léptünk, amelybe sok más út csatlakozhat be – a gondozott gyerekek, a menekültek és menedékkérők, a hajléktalanok és még számos egyéb csoport segítése.

Egyetemi kollégáim előtt állva, beszédem befejezése előtt még meg kell említenem, hogy ez az egész vállalkozás lendületben van és a tőlünk kapott bármilyen segítség nélkül is gyorsan fejlődik. Az érdekvédelmi tanácsadószolgalat azt célzó próbálkozásai, hogy a kutatás, a szakpolitikai elemzés és a képzés terén segítséget kapjon a tudományos közösségtől, nem bizonyultak különösebben sikeresnek. Ezen változtatnunk kell. Olyan számos társadalmi és politikai következménnyel járó új és fontos fejleményről van szó, amiből sokat tanulhatunk. Ha akadémiai tagokként olyan emberekkel dolgozunk együtt, mint Sandra és az öt gondozók, a skót társadalomban gyakrabban kerülünk majd a befogadók és ritkábban a kirekesztők közé.

## Összegzés

Országunk megtanulta, hogy egyedül sem a piac, sem az állam nem képes egy tisztességes társadalom létrehozására. Ha a kettő közül bármelyik túlságosan megerősödik, abból rossz dolgok sülnek ki. Tisztelnünk kell az embereket, segítenünk kell őket abban, hogy élni tudjanak a jogaikkal, főleg azokat, akik legjobban függnek a közszolgáltatásoktól. Újfajta szakmaiságra van szükségünk, ami a közösségben gyökerezik – nem olyanra, ami elkülönül a laikusoktól, hanem ami az önkénteseket és a szakmai szolgáltatások használóit a vállalkozás fontos szereplőiként kezeli. Azét a vállalkozásét, amelynek célja egy egyenlőbb és bajtársiasabb társadalom megvalósítása, ami egyúttal egészségesebb, iskolázottabb és hatékonyabb is lesz.

Yeats sötét soraival kezdtem, ahogy visszatekintett arra a korszakra, amelyben felnőttem. Előre tekintve remélem, hogy Robert Burns lesz a vezetőnk.

Azért is, azért is,  
jön az a kor, azért is,  
midőn testvér lesz mindenütt  
az ember, csak azért is!  
*(Jékely Zoltán fordítása)*

*Fordította: Nyilas Mihály*

# ABSTRACTS

## **Judit Bíró: The Sociology of Deviance: Violation of Academic Norms?**

Social pathology, furthermore the sociology of deviance, is a characteristically distinguished sub-area of sociology. Its similar problem sensitivity to criminology, its ranking among applied social sciences, and both direct and/or positioning in its political value transfer had proved this area with theoretic and methodologic characteristics. On the other hand, this very attribute have occasionally and strongly irritated representatives of the other social sciences fields. In my study, I would like to showcase that surprising and unusual social science tradition wheres *sociologists* attack “the pathologists”, many times in a vicious way, including personal attacks, by claiming intellectually absurd accusations against their research topics or work.

## **Monika Riedel, Markus Kraus: Differences and similarities in monetary benefits for informal care in old and new EU member states**

This article presents an overview of the monetary benefits available in the context of long-term care provided by family or other informal carers in 11 old and 10 new EU member states. All but one country in our sample offer at least some monetary benefits that can be used to help finance informal care. Old EU member states tend to direct benefits to individuals in need of care, whereas new EU member states place more emphasis on benefits for carers. Among new EU member states, monetary benefits are less often means-tested and tend to be lower compared with benefits in old EU member states. Because social policies in many countries increasingly rely on monetary benefits rather than on benefits in kind and because the share of informal care in the overall provision of elderly care will scarcely decline, monetary benefit incentives for labour market participation need to be carefully monitored.

## **Silja Häusermann, Bruno Palier: The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies**

The transition to post-industrialism has generated a range of new tensions between welfare arrangements and labour market performance, which confront today's welfare states with new challenges for employment-friendly recalibration, such as flexicurity, activation and work-care conciliation. Hence, the question of whether, how and to what extent current welfare states are able to adapt to the conditions and needs of post-industrial labour markets has become a major issue in recent welfare state research. This article identifies and discusses key debates in this literature on the politics of employmentfriendly reforms. It first focuses

on the general capacity for reform in mature welfare states and then discusses regime-specific reform politics, since postindustrialism confronts different welfare regimes with very different challenges. For each regime, the article proposes a range of research frontiers and open debates which we consider particularly relevant and fruitful avenues for future theorizing and research.

**Andrea Petróczi, Lívia Varga: Implementation and mechanism of the Special public work pilot program in the Hungarian social policy toolkit**

The pursuit of full employment and the quality improvement of employment conditions are essential basis of socio-economic development and social security. Its success depends on the degree of the working age population's activation. The public work programs have a dominant role in national activation policy. The examined special pilot program has a complex viewpoint to improve disadvantaged employees in terms of mental, social, health issues, but it doesn't secede from the overall unsuccessful framework. Through interviews and document analysis we concluded that the twice implemented special program is forward-looking in approach, but its construction and execution makes the Hungarian activation policy more controversial and highlights several system malfunction in forthcoming social services.

## CONTENTS

### Studies

- 3 **Judit Bíró:** The Sociology of Deviance: Violation of Academic Norms?  
29 **Monika Riedel, Markus Kraus:** Differences and similarities in monetary benefits for informal care in old and new EU member states  
50 **Silja Häusermann, Bruno Palier:** The politics of employment-friendly welfare reforms in post-industrial economies

### Hungarian Reality

- 72 **The 20<sup>th</sup> datasurvey about homeless people in Hungary.** Interview with Péter Györi and Zoltán Gurály

### Workshop

- 86 **Andrea Petróczi, Lívia Varga:** Implementation and mechanism of the Special public work pilot program in the Hungarian social policy toolkit

### David Donnison (1926 – 2018)

- 108 **Mihály Nyilas:** In memoriam David Donnison  
111 **David Donnison's** public lecture University of Glasgow, 26 October 2005

# SZERZŐINK FIGYELMÉBE!

1. A beküldött és a lap jellegének megfelelő írásokat szakértők bevonásával a Szerkesztőbizottság bírálja el. A közlésre benyújtott tanulmány még nem publikált és más folyóiratnál elbírálás alatt nem lévő, eredeti írásmű lehet.

2. A folyóiratban megjelent cikkek szerzői joga a Kiadót illeti, beleértve az interneten való megjelentetés jogát is.

3. A tanulmány szövegét Word-dokumentumban kérjük e-mailben megküldeni.

4. A szöveg első lapja a címlap, amelyen a szerző(k) neve, foglalkozása, végzettsége, munkahelyének megnevezése, e-mail címe, a cikk címe (alcíme) szerepeljenek és az esetleges köszönetnyilvánítások \*-gal jelölt laplji jegyzetben.

5. A szövegtörzshöz csak olyan lábjegyzetek kapcsolódjanak, amelyek a főszöveghez fűznek megjegyzéseket, kiegészítéseket stb. Pusztán irodalmi hivatkozásokat tartalmazó lábjegyzetek ne legyenek. A lábjegyzeteket laplji jegyzetként kezeljük. Az irodalmi hivatkozások a főszövegben szerepeljenek a következő formában:

– ha a hivatkozott mű szerzője szerepel a szövegben, a név után zárójelben legyen a hivatkozott mű megjelenésének éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: Piroska (1999: 15–16);

– egyéb esetekben (idézet stb.) zárójelben szerepeljen a szerző(k) neve, a megjelenés éve és szükség esetén a hivatkozott oldalszám(ok), pl.: (Tóbiás–Benedek 1999: 13).

6. A szövegben szereplő táblázatokat számozva, címmel ellátva kérjük. A táblázatok címe, az oszlopok és sorok megnevezése, a magyarázatok a cikk nyelvén íródjanak. Nem fogadjuk el tehát az adatelemző, adatfeldolgozó programokból kikerült nyers, szerkesztetlen, a szövegbe pusztán beillesztett táblázatokat. Amennyiben a szerző ábrát kíván közölni, ezt külön lapon, a kívánt formában megrajzolva kérjük leadni. A diagramokat szerkeszthető formában is kérjük (pl. Excel).

7. A szövegtörzs után, külön lapon kezdve kérjük az irodalomjegyzéket. Az irodalomjegyzék a szerzők neve szerint betűrendben tartalmazza a szövegtörzsben és a lábjegyzetben hivatkozott teljes irodalmat oly módon, hogy a szövegbeli hivatkozásokat az irodalomjegyzékben azonosítani lehessen. Az irodalomjegyzék ne tartalmazzon a szövegben nem hivatkozott művet. Az irodalmi hivatkozásokat az alábbiak szerint kérjük megadni:

– könyv: Szerző(k) (a megjelenés éve): *A mű címe*. A kiadás helye: a kiadó neve;

– folyóiratcikk: Szerző(k) (a megjelenés éve): A cikk címe. *A folyóirat neve*, az évfolyam sorszáma (a szám sorszáma), a cikk kezdő és befejező oldalszáma;

– gyűjteményes kötetben szereplő írás: A szerző(k) neve (a megjelenés éve): A cikk címe. In *A gyűjteményes kötet szerkesztőjé(i)nek neve (szerk., vagy ed(s), vagy Hrsz.)*: A kötet címe. A kiadás helye: a kiadó neve, a hivatkozott írásmű kezdő és befejező oldalszáma.

– Több szerző esetén a neveket gondolatjellel ( – ) kössék össze. Legfeljebb három szerző nevét adják meg, ha több szerző van, akkor az első szerzőnév után et al.-t írjanak.

– Az internetes hivatkozásokat az utolsó megtekintés időpontjával egészítsék ki, pl.: (utolsó letöltés: 2014. 05. 05.)

8. Külön lapon kérjük mellékelni a tanulmány legfeljebb 200 szót tartalmazó tartalmi összefoglalóját (abstract) magyar és angol nyelven.